PUBBLICAZIONI DEGLI ARCHIVI DI STATO
SAGGI 42

NICO RANDERAAD

Autorità in cerca di autonomia
I prefetti nell'Italia liberale

Prefazione di
GUIDO MELIS

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI
UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI
1997

UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI
DIVISIONE STUDI E PUBBLICAZIONI

Direttore generale per i beni archivistici: Salvatore Mastruzzi
Direttore della divisione studi e pubblicazioni: Antonio Dentoni-Litta

Comitato per le pubblicazioni: il direttore generale per i beni archivistici, *presidente*, Paola Carucci, Antonio Dentoni-Litta, Cosimo Damiano Fonseca, Romualdo Giuffrida, Lucio Lume, Enrica Ormanni, Giuseppe Pansini, Claudio Pavone, Luigi Prosdocimi, Leopoldo Puncuh, Antonio Romiti, Isidoro Soffietti, Isabella Zanni Rosiello, Lucia Fauci Moro, *segretaria*.

Cura redazionale: Manuela Cacioli

Titolo originale: *Authority in Search of Liberty. The Prefects in Liberal Italy*, Amsterdam, 1993.

Traduzione di David Scaffei

© 1997 Ministero per i beni culturali e ambientali
Ufficio centrale per i beni archivistici
ISBN 88-7125-128-8

Vendita: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Libreria dello Stato
Piazza G. Verdi, 10 - 00198 Roma

Finito di stampare nel mese di ottobre 1997
nell'Officina Carte Valori dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00198 Roma

Les événements font les institutions et les institutions, à leur tour, exercent sur les événements un empire très réel. L'étude des institutions elles-mêmes, des lois naturelles qui leur sont inhérentes et déterminent leur tendance, est donc d'un grand intérêt dans un pays libre; et, loin de demeurer étrangère aux réalités, elle se lie intimement à la pratique des affaires, en dévoilant clairement la contexture et le jeu des ressorts actifs du pouvoir.

F. Guizot, *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel*, Paris 1820², pp. 292-293.

SOMMARIO

Prefazione di Guido Melis 3

Premessa di Nico Randeraad 7

Elenco delle tabelle 11

Elenco delle abbreviazioni 11

I. L'amministrazione fra Stato e società nell'Europa post-napoleonica
1. – Il predominio dello Stato 13
2. – L'organizzazione dell'amministrazione locale 20
3. – L'Italia prima dell'unificazione 26

II. I prefetti come mediatori fra Stato e società
1. – Le principali interpretazioni storiografiche 39
2. – I prefetti 43
3. – L'amministrazione sul campo 53

III. Il controllo del governo locale: «tutela fanciullesca» ed emancipazione
1. – Introduzione 61
2. – La nomina dei sindaci 68
3. – Le interferenze politiche nella nomina dei sindaci 76
4. – Le elezioni locali 83
5. – Conclusione 97

IV. Lo scioglimento dei consigli comunali: amministrazione e politica
1. – Introduzione 101
2. – Il contesto legislativo 106
3. – La prassi degli scioglimenti 112
4. – Conclusione 133

V. Il controllo dei servizi municipali: uniformità e tradizione
1. – Introduzione 137
2. – Le adunanze del consiglio comunale 140
3. – I servizi municipali 144
4. – Alla scoperta della provincia 155
5. – Conclusione 163

VI. Le finanze locali fra controllo e iniziative per la modernizzazione
1. – Introduzione 169
2. – Le statistiche sulla finanza locale 178
3. – Il ruolo della deputazione provinciale 186
4. – Il difficile avvio del sistema della finanza locale 193
5. – La crisi continua 209
6. – Conclusione 219

VII. Le elezioni parlamentari fra manipolazione e costruzione di un sistema rappresentativo
1. – Introduzione 225
2. – Pesi e contrappesi nella strategia elettorale del governo 231
3. – La revisione delle liste elettorali 240
4. – Mobilitazione politica e controllo in periferia 245
5. – Conclusione 259

Conclusione 263

Fonti archivistiche e a stampa 273

Appendice - I prefetti di Venezia, Bologna e Reggio Calabria 289

Indice dei nomi 309

Dopo la pionieristica stagione degli anni Sessanta e Settanta, segnata soprattutto dagli studi di Ernesto Ragionieri, dall'importante traduzione del libro di Fried su Il prefetto in Italia *e dai lavori legati alla prima iniziativa culturale dell'Isap (tra i quali merita d'essere particolarmente ricordato il bel libro del 1972 di Piefrancesco Casula su* I prefetti nell'ordinamento italiano*), le ricerche sulla storia del prefetto italiano hanno conosciuto una netta battuta d'arresto, forse anche in coincidenza con quella crisi di identità della figura prefettizia nel nostro ordinamento che più volte è stata oggetto di discussione e di analisi e che tuttora continua ad essere uno dei temi più contrastati del dibattito sulle riforme istituzionali.*

Si è dovuto attendere tempi relativamente recenti perché, nel quadro di una nuova stagione di studi storico-amministrativi peraltro molto vivace, si verificasse una ripresa di interesse anche verso prefetti e prefetture. Si sono così moltiplicate le indagini su singole personalità di "grandi prefetti" (ai più antichi lavori di Fernando Cordova su Flores, di Gerardo Padulo su Pesce, di Marcello Saija su De Martino, di Vincenzo Pacifici su Annaratone, di Mario Casella su Calenda di Tavani, Cavasola e Guiccioli si affiancano ora gli studi di Gustapane sui prefetti crispini o quelli di Luigi Ponziani sui prefetti "fascisti"); e si sono effettuati i primi censimenti sui prefetti come gruppo (utilissimi in questo senso i lavori di Donato D'Urso Storie di prefetti *e* I prefetti e la guerra *e soprattutto quello di Alberto Cifelli su* I prefetti della Repubblica*).*

*Si è detto che un limite di questa ripresa degli studi consiste nel suo indirizzo marcatamente biografico. Certo, indubbiamente meno frequenti sono ancora le indagini sulle prefetture in quanto tali, cioè sull'apparato, sulla sua organizzazione interna, sul suo funzionamento, sull'impatto con la realtà delle province nelle varie epoche: ma anche su questo terreno, cominciando dai lavori coordinati da Piero Aimo nell'«*Annale Isap*» n.6 del 1985, qualcosa si va facendo. Intanto si vanno riscoprendo e valorizzando le memorie dei prefetti, si compiono sempre più spesso interessanti ricognizioni negli archivi provinciali, si riflette sul ruolo peculiare che l'istituzione prefettizia "all'italiana" (ben diversa – si conferma – dal modello francese) ha avuto nell'evoluzione di quello che molti ormai chiamano il nostro "centralismo debole". I lavori in corso d'opera sono del resto molti: dal prossimo libro collettaneo sui prefetti di Roma coordinato da Marco De Nicolò all'annunciato volume sui prefetti del fascismo dello stesso Cifelli, per non dire delle serie ormai sistematiche di tesi di laurea e di ricerche mirate su prefetti dell'età liberale e fascista in corso in varie università italiane. Una trama di nuove ricerche valorizza le carte delle prefetture, individua le politiche amministrative periferiche, ricompone su nuovi documenti i rapporti centro-periferia.*

*Anche Nico Randeraad, un giovane studioso olandese già autore di importanti contributi di storia amministrativa italiana (ricorderò soltanto il saggio sui funzionari del Ministero dell'interno nei primi decenni postunitari, apparso nella «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*») ha cominciato dedicando ai prefetti italiani la sua tesi di dottorato, discussa a Firenze presso l'Istituto universitario europeo e poi pubblicata con qualche ritocco nella collana "Scrinium" sotto gli auspici del Dutch Institute in Rome. Gli echi positivi suscitati in Italia e in Europa da questo saggio hanno suggerito di accoglierne la traduzione nella prestigiosa collana delle Pubblicazioni degli Archivi di Stato, consentendo così ad un pubblico più vasto di apprezzare i risultati della ricerca.*

Randeraad ha scritto infatti un libro importante, per novità di impianto e rilevanza di risultati, offrendo un contributo originale alla storiografia sui prefetti in Italia ed anche, più in generale, a quella sul centralismo italiano dopo l'Unità.

Quanto al primo aspetto, si propone in questo volume (ed è la prima volta che ciò avviene) un'indagine, in prevalenza basata su fonti archivistiche inedite, relativamente al funzionamento di tre prefetture-campione: Venezia, Bologna e Reggio Calabria. Di queste tre amministrazioni (scelte con un evidente criterio di differenziazione geografica, ma soprattutto tenendo conto della completezza dei relativi archivi, che Randeraad dimostra d'avere accuratamente scandagliato e di conoscere senza lacune) si analizzano nel libro le attività quotidiane per gli anni 1861-1895 in rapporto ad alcuni settori decisivi: i controlli sugli enti locali, la gestione delle elezioni prima sotto la Destra e poi nel regime della Sinistra, il rapporto con i notabili della provincia e in genere con le élites *periferiche. Decine e decine di atti, centinaia di carte, intere raccolte dei bollettini prefettizi, la corrispondenza con il Ministero (quest'ultima ricavata anche da un attento scavo nelle carte dell'Archivio centrale dello Stato) consentono a Randeraad una comparazione tra le tre prefetture che è anche una ricostruzione analitica della storia interna delle amministrazioni, condotta con l'occhio rivolto non tanto ai singoli episodi ma alla routine quotidiana degli uffici, alle continuità dei comportamenti e alle costanti della prassi burocratica concreta.*

Ciò che emerge – per dirla in breve – è che i modi attraverso i quali si esercita la funzione prefettizia sono, sin dall'inizio e nonostante le conclamate velleità uniformatrici, profondamente differenziati a seconda delle diverse situazioni ambientali e delle tradizioni storico-amministrative con le quali i funzionari vengono a contatto. Emergono, innanzitutto, scarti anche vistosi rispetto all'applicazione delle stesse norme (e ancor di più rispetto all'adeguamento dei contesti locali alle imperiose direttive ministeriali), ampi spazi nei quali si manifesta la discrezionalità del prefetto, interpretazioni personali del ruolo, costante capacità dell'amministrazione periferica di mediare autonomamente istanze locali e direttive centrali. Persino i bollettini prefettizi, nonostante esistano precise direttive e schemi unitari per la loro redazione, si rivelano alla lettura diretta organizzati in modi profondamente differenti: quando più vicini al modello della raccolta normativa, quando più attenti alla realtà dell'amministrazione locale e alle sue specifiche tradizioni; quando scritti in uno stile asciutto ed essenziale, quando inclini ai moduli della retorica giuridica ed amministrativa. Visibilità

dell'istituzione prefettizia nella società locale, stile amministrativo, linguaggio adoperato cambiano a seconda delle latitudini.

Man mano che Randeraad si addentra nell'analisi dei vari temi scelti come banco di prova della sua indagine, le differenziazioni si fanno più marcate. Così a Bologna si intuisce l'esigenza di porsi in relazione dialettica con una realtà locale più vivace e consapevole dei propri bisogni; a Reggio prevale invece un atteggiamento più "pedagogico", speculare all'inerzia di quell'ambiente locale. Diversissimi sono i casi di scioglimento di amministrazioni comunali analizzati e particolarmente interessante, in molti casi, l'opera del regio delegato straordinario (che non si limita a preparare le nuove elezioni, ma mette ordine negli uffici e contribuisce spesso alla essenziale riorganizzazione – o prima organizzazione – dei servizi municipali). Il controllo della finanza locale oscilla il più delle volte tra la limitazione dell'autonomia dell'ente controllato ed il fattivo contributo alla sua stessa organizzazione. La designazione del sindaco (sino a quando, con le leggi di Crispi e poi di Di Rudinì non sarà sostituita dall'elezione in consiglio) dipende spesso da un'equilibrata istruttoria prefettizia, nella quale il collegamento con le élites *locali e il coinvolgimento delle autorità civili e militari della provincia appaiono determinanti (ma, anche qui, con differenze da caso a caso).*

Ne viene una rappresentazione del centralismo italiano per molti versi inedita, assai più mossa di quanto non si sospettasse. Si intuisce, sullo sfondo, la lunga persistenza e irriducibilità della dimensione locale (una vera costante della nostra storia istituzionale postunitaria che sta alla base di quel «comando impossibile» del quale ha parlato più volte Raffaele Romanelli) e si intravede con chiarezza la duttilità dell'iniziativa prefettizia nel porsi in rapporto con la complessità e varietà dei contesti periferici.

Certo, bisogna anche osservare che l'indagine di Randeraad verte per lo più su anni nei quali il sistema delle regole burocratiche non si è ancora compiutamente realizzato ed imposto: il decollo amministrativo, in Italia, avverrà, sia quantitativamente che qualitativamente, solo agli inizi del nuovo secolo e le stesse riforme crispine conosceranno un'applicazione prudente e graduata che le pone agli estremi margini della verifica condotta in questo libro. Quel che prevale, specie negli anni Sessanta e Settanta dell'Ottocento, è ancora il prestigio personale dei grandi prefetti dell'unificazione, la loro profonda integrazione nella classe di governo, e dunque anche la loro comprensibile libertà d'azione. E tuttavia – ed è questo il secondo aspetto del quale accennavo – il contributo di Randeraad, non solo per il suo indiscutibile valore metodologico, offre suggestioni importanti anche ai fini di un'interpretazione più generale del rapporto centro-periferia nell'esperienza storica italiana. Lungi dal ricalcare il cliché *del prefetto francese, l'istituto italiano assume sin dall'inizio un più marcato colore di mediazione politico-amministrativa; e il centralismo all'italiana non sempre si risolve in cieca e burocratica direzione dall'alto e in mero arbitrio amministrativo. Forse persino il luogo comune del modello piemontese che schiaccia ovunque e cancella sistematicamente le tradizioni amministrative preunitarie richiede almeno qualche parziale correzione: non si capirebbe, altrimenti, perché uno dei più importanti prefetti postunitari, il già ministro Luigi Torelli, avesse scelto a Palermo di dare udienza settimanale nello stesso giorno e nella*

*stessa saletta già adibita a quell'uso dal viceré, solennemente seduto – come i suoi predecessori d'*Ancien Régime *– sul tronetto dorato.*

Riassunte così assai sommariamente e forse anche un po' arbitrariamente le tesi centrali di Randeraad, apparirà chiaro perché sia sembrato opportuno tradurre il libro in una collana degli Archivi di Stato. Quella di cui Randeraad ci offre il modello è una storiografia dell'amministrazione che non solo si avvale degli archivi ma che non può farne a meno, perché costruita, nel suo stesso percorso conoscitivo, sull'indagine archivistica, intessuta sulla trama delle carte e nel vivo dei processi che le hanno prodotte. Nel libro il lettore troverà certo i "prefetti dell'unificazione", con la loro spiccata personalità, la loro cultura e la loro sensibilità politica ed amministrativa: ma troverà anche – ed è il dato forse più interessante – la realtà amministrativa delle prefetture nel suo farsi concreto, la quotidianità dell'amministrazione al lavoro, l'oscuro ma fondamentale travaglio che, attraverso la costruzione dell'ordine burocratico, ha creato e reso operante lo Stato nato dalle passioni risorgimentali, e che in definitiva gli ha consentito di sopravvivere nonostante le sue carenze di legittimazione e le sue intrinseche debolezze.

Guido Melis

L'amministrazione è un fiume che scorre lento, trasportando con sé i resti del proprio passato, che tuttavia rimangono invisibili allo spettatore sulla sponda. Mentre sulla superficie curiosi oggetti attraggono la sua attenzione, il continuo rifluire delle correnti leviga i ciottoli che rotolano lentamente sul fondo. Via via che il fiume procede, acquista forza e volume da decine di affluenti, alcuni dei quali sono abbastanza grandi da aumentarne la velocità, ma solo per poco. Il fiume si allarga gradualmente, per poi di nuovo rallentare il suo corso. L'amministrazione pubblica introdotta con l'unità d'Italia nel 1861 non era un fenomeno nuovo; né la sua organizzazione accentrata né il suo intervento nella società erano completamente nuovi. In molte parti d'Europa il periodo napoleonico aveva conferito alla modernizzazione amministrativa un impulso decisivo, e sebbene alcuni Stati italiani della Restaurazione proclamassero di aver richiamato in vita le loro tradizioni amministrative prerivoluzionarie, i risultati corrispondevano in modo notevole alle innovazioni francesi. Quindi, una delle più grandi sfide per il nuovo Stato, unito quanto al nome ma lacerato da contrasti interni, era non tanto la scelta del sistema amministrativo, quanto piuttosto il suo innesto in una società poco incline a riceverlo. È proprio il confronto venato di conflitti fra vecchio e nuovo – come un grande affluente che si immette improvvisamente nella corrente principale – il problema che sta a fondamento di questo studio.

Il libro pubblicato in inglese nel 1993 costituiva una versione leggermente ampliata della mia tesi di dottorato discussa nel maggio 1992 all'Istituto universitario europeo di Firenze. Sono passati ancora altri anni, durante i quali sono apparsi molti studi importanti su argomenti connessi al tema qui affrontato. Dopo molti decenni di scarso o unilaterale interesse, il prefetto italiano è finalmente diventato un soggetto di studio per la ricerca storica. Per l'edizione italiana ho cercato di modificare il testo quando necessario, e di aggiornare le note. La peculiarità del libro è rappresentata dall'analisi delle fonti di archivio, e ho scelto di non alterare questo approccio. Quindi, il problema centrale, il modo di trattare le fonti e le conclusioni sono rimasti gli stessi.

Le fonti utilizzate per questa ricerca sono di vario tipo. Come sempre nella storiografia, la ricerca è stata considerevolmente influenzata dalla disponibilità del materiale. L'amministrazione pubblica italiana è stata un custode piuttosto "disattento"della propria storia. Ci sono grandi lacune negli archivi centrali del Ministero dell'interno; ad esempio, molto del materiale relativo al

gabinetto ministeriale e agli organismi direttivi dell'amministrazione civile non è sopravvissuto alla guerra e a distruzioni casuali. Il nucleo centrale delle fonti è costituito così da quelle conservate negli archivi di tre prefetture, che tuttavia, perlomeno all'epoca della mia ricerca, ponevano notevoli problemi. Solo le carte conservate all'Archivio di Stato di Reggio Calabria erano inventariate in modo sistematico. Quelle della Prefettura di Bologna, organizzate secondo l'originario sistema di archiviazione (che a sua volta, come ho potuto verificare, non era sempre strettamente seguito), erano in corso di riordinamento. L'archivio della Prefettura di Venezia era conservato in due diverse sedi; i documenti più importanti — quelli relativi al gabinetto — coprono solo il periodo fino al 1887, e sono di difficile consultazione, in quanto il loro ordine segue i metodi di archiviazione ottocenteschi, che cambiavano ogni cinque anni. Inoltre l'elenco dei fascicoli disponibili riporta soltanto categorie di ordinamento molto generali; ho dovuto ricostruire il loro effettivo contenuto consultando vari fascicoli per ogni categoria. Per tali ragioni i riferimenti archivistici in nota sono diversi per ogni prefettura.

Una possibile obiezione all'uso di queste fonti potrebbe riguardare il fatto che le relazioni e le lettere dei prefetti e del personale delle prefetture presentano un punto di vista parziale sul mondo circostante. Gli archivi di prefettura, tuttavia, contengono molto di più del materiale scritto prodotto dagli uffici interni. Oltre ai documenti dei vari livelli amministrativi, molti fascicoli contengono lettere di privati cittadini, opuscoli e copie di quotidiani e riviste. Mentre i prefetti utilizzavano questo materiale esclusivamente dal proprio punto di vista, si è cercato qui di adottare un'ottica più distaccata. Mi auguro che questo studio contribuisca a rafforzare fra gli storici e gli archivisti la consapevolezza della ricchezza e dell'importanza degli archivi delle prefetture.

Sono stato aiutato da più persone di quante sia possibile nominare qui. Nel 1985 Guido Melis mi ha introdotto al mondo dell'amministrazione, un mondo che da allora ho sempre continuato ad esplorare. Stuart Woolf, mio supervisore all'Istituto universitario europeo, mi ha dato l'opportunità di modificare un progetto di ricerca già in corso, sollecitandomi a non spaventarmi troppo di fronte alle "grandi questioni". Nella fase successiva, mi ha generosamente offerto la sua assistenza sia per questioni pratiche, sia discutendo il testo fin nei minimi dettagli. Fin dall'inizio Sabino Cassese ha seguito la mia ricerca con vivo interesse. Ho un grande debito nei confronti di Enrico Gustapane, che mi ha illustrato molte particolarità del funzionamento concreto della pubblica amministrazione in Italia, oggi e nel passato. Vorrei ringraziare Raffaele Romanelli, che con pochi ma puntuali suggerimenti è riuscito a mettere la mia ricerca sulla strada giusta. Un ringraziamento va pure a David Scaffei per la traduzione italiana. Sander Kollaard mi ha sempre facilitato nell'uso delle sue apparecchiature informatiche. Sono

inoltre grato al personale degli archivi e delle biblioteche italiane che ho frequentato durante la ricerca. Ringrazio in modo particolare l'Istituto universitario europeo, il Ministero della pubblica istruzione olandese e l'Istituto olandese di Roma, che hanno finanziato la mia ricerca in varie fasi. Durante tutto il corso di questo studio mia moglie Patricia Lulof ha continuato ad incoraggiarmi, nonostante le molte montagne che ci hanno diviso in troppi periodi di separazione. La vivace presenza dei nostri figli Sarah e Daniël ha accompagnato questo lavoro, dalle sue prime prove fino alla presente edizione italiana.

Amsterdam, gennaio 1996

Nico Randeraad

Elenco delle tabelle

1. – Revisione delle liste elettorali nella provincia di Reggio Calabria (1878) 93
2. – Numero annuo di scioglimenti (1869-1902) 103
3. – Relazione sull'andamento dei servizi amministrativi nel 1872 148
4. – Entrate e spese comunali - Regno d'Italia (1871-1895) 179
5. – Entrate e spese comunali - Province di Venezia, Bologna e Reggio Calabria (1871-1895) 184

Elenco delle abbreviazioni

ACS	Archivio centrale dello Stato
all.	allegato
AP	Atti parlamentari
Arch. gen.	Archivio generale
AS BO	Archivio di Stato di Bologna
AS RC	Archivio di Stato di Reggio Calabria
AS VE	Archivio di Stato di Venezia
b.	busta
cat.	categoria
fasc.	fascicolo
Gab.	Gabinetto
legisl.	legislatura
MAIC	Ministero di agricoltura, industria e commercio
Min. Int.	Ministero dell'interno
Pref.	Prefettura
RAR	«Rivista amministrativa del Regno»
R.d.	Regio decreto
RTDP	«Rivista trimestrale di diritto pubblico»
sc.	scatola
Sen.	Senato
sess.	sessione
s. fasc.	sottofascicolo

I. L'Amministrazione fra Stato e società nell'Europa post-napoleonica

1. – *Il predominio dello Stato.* Questo studio consiste essenzialmente nella comparazione dell'attività di tre prefetture italiane (Venezia, Bologna e Reggio Calabria) nel periodo liberale, qui limitato agli anni 1861-1895. Il tema fondamentale è rappresentato dal ruolo esercitato dai prefetti nell'ambito del governo municipale, della finanza locale e delle elezioni parlamentari. In questi campi il controllo esercitato dai prefetti si doveva adattare al sistema rappresentativo voluto dai liberali dell'Italia unita. Il raggiungimento di un certo equilibrio fra il controllo e l'autonomia del governo locale era la sfida che sottostava al processo di modernizzazione amministrativa in tutta l'Europa continentale, messo in moto nel corso del periodo rivoluzionario e napoleonico dagli eserciti d'occupazione francesi, dai funzionari pubblici e dalle iniziative riformatrici. Nella prima metà del diciannovesimo secolo, sotto l'influenza del modello rivoluzionario-napoleonico, il controllo amministrativo acquistò una connotazione sia educativa che autoritaria. Lo Stato concesse al governo locale una sfera propria, aiutandolo ad espanderla, ma allo stesso tempo vincolandolo a norme e regolamenti uniformi. Questa duplicità — il doppio volto della «buona amministrazione» — si sviluppò dalla convinzione, che caratterizzò le aspirazioni di gran parte delle *élites* liberali, che fosse necessario un forte legame fra lo Stato e la società. La mia intenzione è quella di dimostrare che questa nozione di «buona amministrazione» andò oltre il *cliché* del rigido centralismo francese ed esercitò una certa influenza sulla vasta gamma di attività svolte dai prefetti italiani dopo l'unità e sulla loro opera di mediazione politico-amministrativa. La peculiarità del caso italiano va vista proprio nella marcata dicotomia fra un'armonia soltanto presupposta e la realtà dell'amministrazione.

Gli storici hanno spesso fatto ricorso a concettualizzazioni per ricostruire il modo con cui la Rivoluzione francese e il dominio napoleonico hanno fatto sentire, sul lungo periodo, il proprio impatto sull'Europa, nei termini di una duratura divisione fra Stato e società. I re persero la loro aura divina e divennero i primi servitori di uno Stato che aveva assunto una connotazione più astratta; la società non era più dominata da corporazioni e ceti, ma era composta da individui liberi. Napoleone stesso credeva fermamente che, quando si fosse riusciti a creare strutture amministrative adeguate, lo Stato — per ciò stesso — sarebbe stato in grado di rimodellare la società intera. Egli elaborò quindi quell'idea di civilizzazione francese, che aveva guadagnato molto terreno prima e durante gli anni rivoluzionari in Europa[1]. Innanzi tutto, doveva essere stabilita una nuova relazione fra Stato e società, basata sulla crescente partecipazione dei cittadini; in secondo luogo, doveva emergere un nuovo concetto di nazione politica, eliminando le prassi localistiche dell'antico regime; in terzo luogo, si sarebbe aperta la strada per un nuovo ordine sociale ed economico, costruito sullo sviluppo dell'individuo e del libero mercato[2]. Posta in termini così generali, si potrebbe sostenere che la divisione fra Stato e società era già stata preparata dalla teoria politica della metà del diciottesimo secolo, e che in qualche misura essa era emersa nelle prassi di governo sotto l'antico regime. Nonostante ciò, come vedremo, lo spartiacque si colloca chiaramente negli anni attorno al 1800. L'antagonismo fra Stato e società ha costituito un tema centrale della storiografia tedesca, di cui si trovano echi in molti altri paesi europei, non ultimo l'Italia, dove la dicotomia fra paese legale e paese reale è tuttora ampiamente dibattuta. Il modificarsi della relazione fra Stato e società costituisce così un logico punto di avvio per una storia sociale della trasformazione amministrativa nel diciannovesimo secolo.

Il mio obiettivo non è tanto quello di offrire un ulteriore contributo al più vasto dibattito teorico e storiografico sui rapporti fra Stato e società, quanto quello di utilizzare la divergenza fra lo Stato e la società nei paesi

---

[1] S.J. WOOLF, *French civilization and ethnicity in the Napoleonic empire*, in «Past and Present», 1989, 124, pp. 96-120.

[2] ID., *Napoleone e la conquista dell'Europa*, Roma-Bari 1990, pp. 14-16.

dell'Europa continentale del diciannovesimo secolo come il contesto più ampio e di lunga durata in cui collocare il ruolo dei prefetti nell'Italia postunitaria. Il basso livello di progresso economico e sociale dell'Italia, che si prolungò per tutto il corso del secolo, e gli obiettivi politici moderati della classe dirigente italiana dopo l'Unità, rendono necessario risalire fino alla prima metà del secolo per poter rintracciare in altri paesi pratiche amministrative e di governo comparabili.

Pochi storici potrebbero negare che lo Stato svolse un ruolo importante nel processo di modernizzazione politica ed economica dell'Europa continentale nella prima metà dell'Ottocento. Poiché i corpi rappresentativi (con l'eccezione dell'Inghilterra) erano ancora in una posizione debole, le riforme dipesero in larga parte dalle burocrazie statali, non soltanto per la loro attuazione, ma anche per la loro elaborazione. Anche se la maggior parte dei regimi assolutistici avevano un apparato amministrativo più o meno ben sviluppato, la principale spinta verso una burocrazia guidata dal centro e organizzata gerarchicamente venne con la Rivoluzione e con Napoleone. Molti contemporanei riconobbero questa circostanza, compreso Tocqueville in uno dei suoi scritti più penetranti e meno conosciuti:

> «La Rivoluzione francese, che ha introdotto nel mondo tante novità, non ha creato nulla di più nuovo di questa parte del nostro diritto politico che si rifà all'amministrazione propriamente detta. Nulla, in esso assomiglia a cose precedenti; quasi tutto è di data recente: le funzioni come i funzionari, le obbligazioni come le garanzie. Ma più nuovo di tutto il resto è l'ordine metodico che presiede all'organizzazione di questa vasta materia e la connessione logica e rigorosa che fa di tutte le sue parti un corpo solo»[3].

Dopo il crollo dell'Impero, il progetto napoleonico lasciò un'impronta duratura sulla struttura amministrativa delle monarchie dell'età della Restaurazione, che rese possibile un'azione rapida ed efficace[4]. Attraverso l'amministrazione lo Stato poteva intervenire, e di fatto inter-

---

[3] A. DE TOCQUEVILLE, *Relazione sull'opera di Macarel intitolata: «Corso di diritto amministrativo»* (1846), in ID., *Scritti politici*, a cura di N. MATTEUCCI, I, *La rivoluzione democratica in Francia*, Torino 1969, p. 234.

[4] S.J. WOOLF, *Napoleone e la conquista dell'Europa*... cit., soprattutto il capitolo 6, «L'eredità», pp. 293-301.

venne attivamente, in campi diversi, come l'assistenza ai poveri, l'istruzione, l'agricoltura, l'industria, il commercio e persino la legislazione costituzionale. Comunque, così come sotto Napoleone, vi erano ovvi limiti, posti dalla struttura sociale, a contenere l'esercizio del potere statale. Da una parte, l'organizzazione sociale che esisteva nelle aree feudali o patrimoniali dell'Europa, con i suoi numerosi centri e periferie, era difficilmente conciliabile con la struttura gerarchica del modello napoleonico, che imponeva una catena esecutiva che collegasse l'unico centro con una molteplicità di periferie subordinate e — dal punto di vista amministrativo — uniformi. Dall'altra, le richieste delle classi medie emergenti andavano spesso al di là di quanto le monarchie della Restaurazione fossero pronte a concedere, e le loro ambizioni politiche si manifestarono, quasi sempre senza successo, nelle rivoluzioni del 1830 e del 1848.

Quali erano i principali punti di contrasto fra lo Stato e la società che emersero negli Stati della Restaurazione? Il nostro modo di comprendere lo sviluppo della Germania è stato a lungo dominato dalla tesi della modernizzazione parziale o difensiva della Prussia nella prima metà del diciannovesimo secolo. L'interpretazione di Reinhart Koselleck (ridotta ai suoi termini essenziali) è che la burocrazia prussiana, inizialmente desiderosa di promuovere imponenti riforme economiche e sociali, si rinchiuse presto nel proprio guscio e dopo il 1815, piuttosto che favorire l'introduzione di una costituzione e di istituzioni parlamentari, si schierò contro una più generale modernizzazione[5]. Invece di concedere alla borghesia liberale il diritto di partecipare alla vita politica, i funzionari statali eressero se stessi a rappresentanti della società. Già nel 1819 il ministro prussiano Beyme affermò che l'amministrazione «era ordinata in tal modo, che otteneva gli stessi risultati di quelli attribuiti ai corpi rappresentativi in altri Stati»[6]. In breve, la riforma amministrativa venne attuata prima di quella costituzionale.

---

[5] R. KOSELLECK, *Preußen zwischen Reform und Revolution: Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, Stuttgart 1967 [3ª ed. 1981; trad. it. *La Prussia tra riforma e rivoluzione (1791-1848)*, Bologna 1987].

[6] Citato da B. VOGEL, *Beamtenliberalismus in der Napoleonischen Ära*, in *Liberalismus im 19. Jahrhundert. Deutschland im europäischen Vergleich*, a cura di D. LANGEWIESCHE, Göttingen 1988, p. 50.

I risultati economici del governo burocratico prussiano sono ben noti. Contrariamente alle tesi di una storiografia meno recente, quei risultati furono visibili in misura minore nell'industrializzazione, che nei primi decenni dell'Ottocento era ancora nella sua fase iniziale e si limitava alle province occidentali. Le riforme agrarie, comprendenti l'abolizione del servaggio, la divisione delle terre comuni, la fine della coltivazione collettiva, ecc. furono più drastiche e incisero profondamente sulla società rurale. È opinione comune che la burocrazia prussiana svolse un ruolo guida in queste riforme, che crearono il quadro legislativo per la promozione dell'agricoltura capitalistica.

Il ruolo della burocrazia fu invece diverso negli Stati tedeschi del sud. È stato dimostrato che il processo di costruzione dello Stato in Prussia, dove le riforme economiche e sociali furono preferite alle concessioni costituzionali, si sviluppò in netto contrasto rispetto a quanto avvenne negli Stati meridionali, come la Baviera, il Baden e il Württemberg, dove il costituzionalismo ebbe la meglio sulle politiche sociali ed economiche[7]. In una prima fase le riforme nella Germania meridionale, saldamente guidate dal modello napoleonico, furono portate avanti da una burocrazia fortemente orientata in senso statale[8]. L'enfasi era posta sull'istituzione di un piccolo numero di ministeri professionali e di un'amministrazione guidata dal centro, che penetrava il livello intermedio e locale. Ma le riforme politiche in Baviera, nel Württemberg e nel Baden, molto più che in Prussia — e ciò divenne sempre più chiaro dopo il crollo dell'impero napoleonico — andarono oltre una semplice riorganizzazione dello Stato. Con l'abolizione delle istituzioni amministrative esistenti e dei poteri delle vecchie corporazioni, riformatori come Montgelas in Baviera e Reitzenstein nel Baden tracciarono la strada per un nuovo tipo di rapporto fra Stato e società. Una volta che il vecchio ordine era stato cancellato, lo Stato si concesse di retrocedere lentamente e garantì la graduale introduzione di forme di partecipazione e rappre-

---

[7] J. BREUILLY, *State-Building, Modernization and Liberalism from the Late Eighteenth Century to Unification; German Peculiarities*, in «European History Quarterly», XXII (1992), pp. 257-284, con molte indicazioni bibliografiche.

[8] In questo paragrafo seguo l'acuta analisi di P. NOLTE, *Staatsbildung als Gesellschaftsreform. Politische Reformen in Preußen und den süddeutschen Staaten 1800-1820*, Frankfurt-New York 1990.

sentanza. Gli Stati tedeschi del sud — che offrono un migliore modello di liberalismo al potere rispetto alla Prussia autoritaria — non fecero quindi ricorso a una sorta di «assolutismo dello Stato», ma entrarono nell'epoca della Restaurazione con un'autentica costituzione (o promulgandone una poco dopo il 1815)[9].

L'importanza politica del Baden fra gli Stati della Restaurazione non deve certo essere sopravvalutata, ma il suo sviluppo costituzionale nel periodo *Vormärz* è per molti aspetti esemplare per quanto riguarda le opportunità e i limiti dell'opera dei liberali. Nel Baden i costituzionalisti, regolando la propria azione sulle riforme e i progetti riformatori degli anni 1806-1808, cercarono in primo luogo di consolidare lo Stato che era emerso dall'epoca napoleonica, e le rivendicazioni dell'aristocrazia per una restaurazione degli antichi privilegi furono risolutamente respinte. La burocrazia statale, permeata da un forte spirito liberale, continuò a svolgere un ruolo guida, e la stessa costituzione del 1818 fu il frutto del lavoro di un gruppo di funzionari non nobili, capeggiato da Nebenius e Winter. Per tutto il corso della prima metà del diciannovesimo secolo il *Landtag*, il parlamento del Baden, fu composto in media per il 50% da funzionari[10]; in tal modo, nel Baden il liberalismo ebbe origine dal cuore stesso dello Stato[11]. Il problema politico fondamentale non fu, come in Prussia, la promulgazione di una costituzione, ma l'ulteriore sviluppo dei principi costituzionali. Winter e Nebenius erano ben consapevoli della necessità di modificare la vecchia legislazione agraria, aprire i ranghi della gerarchia burocratica, regolare le relazioni fra Stato e Chiesa, e via dicendo. Tuttavia, la capacità di questo liberalismo dei funzionari di adattarsi al cambiamento sociale e di mettere in pratica le proprie idee fu limitata; la sola vera riforma che venne attuata, e ciò forse non sorprende, fu la legge comunale del 1831

---

[9] E. FEHRENBACH, *Verfassungs- und sozialpolitische Reformen und Reformprojekte in Deutschland unter dem Einfluß des napoleonischen Frankreich*, in H. BERDING - H.-P. ULLMANN, *Deutschland zwischen Revolution und Restauration*, Düsseldorf 1981, pp. 65-90; E. WEIS, *Deutschland und Frankreich um 1800: Aufklärung, Revolution, Reform*, Munich 1990.

[10] W. FISCHER, *Staat und Gesellschaft Badens in Vormärz*, in *Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815-1848*, a cura di W. CONZE, Stuttgart 1970², pp. 143-171, specialmente p. 146.

[11] Su questo tema cfr. L.E. LEE, *The Politics of Harmony. Civil Service, Liberalism, and Social Reform in Baden 1800-1850*, Newark 1980.

— vale a dire ancora una volta un'innovazione organizzativa in campo amministrativo, e non una fondamentale riforma economica[12]. Le principali caratteristiche di questa legge erano il riconoscimento di uguali diritti di cittadinanza all'interno e fra i comuni, un ampio corpo elettorale, un notevole grado di autonomia, e un limitato controllo legale da parte delle autorità superiori. A quel tempo era ampiamente diffusa l'opinione che il Baden avesse l'organizzazione del governo municipale più liberale in tutta l'Europa[13].

La Francia uscita dall'esperienza napoleonica era preoccupata del ritorno dell'antico regime, almeno quanto lo era del caos e del dispotismo del periodo rivoluzionario; la monarchia costituzionale mantenne quindi l'organizzazione amministrativa accentrata di Napoleone, in modo da poter consolidare il nuovo regime. Una giustificazione e un adattamento politici furono offerti dai dottrinari liberali, un gruppo non saldamente organizzato ma influente, guidato da Royer-Collard, Guizot e altri. Essi consideravano l'atomizzazione della società come il più importante risultato della Rivoluzione; era loro convinzione che le associazioni tradizionali e i centri locali o regionali della società aristocratica fossero scomparsi per lasciare spazio da una parte a liberi cittadini all'interno di una società individualizzata, dall'altra a un governo centrale rafforzato. Essi accettavano l'irreversibilità del mutamento sociale, che era venuto alla luce in modo così drammatico negli anni precedenti, e adottarono la centralizzazione come il mezzo che avrebbe guidato la società verso il progresso. Il problema politico da risolvere era in che modo raggiungere un certo equilibrio fra l'autonomia locale e il potere statale, fra la periferia e il centro. I liberali al potere non volevano che lo Stato si ritirasse ma, al contrario, approvavano l'azione di uno Stato forte per poter ottenere il consenso dei notabili alla loro opera di governo. È per questo che non vedevano alcuna contraddizione nel modo con cui erano garantite le

---

[12] L. GALL, *Der Liberalismus als regierende Partei. Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung*, Wiesbaden 1968, pp. 47-48.

[13] A tale proposito è piuttosto significativo che la legge venisse ampiamente analizzata in un'autorevole rivista del tempo: cfr. F. MOERDES, *Loi sur l'organisation et l'administration des communes dans le grand duché de Bade, en date du 31 décembre 1831*, in «Revue étrangère et française de législation et d'économie politique», II (1835), pp. 1-31.

libertà nella Carta del 1814, cioè attraverso il suffragio limitato e il centralismo amministrativo[14].

La recente ricerca storica francese ha messo in rilievo l'importanza centrale di Guizot, *cum suis*, nella politica della Restaurazione[15]. Egli considerava il governo rappresentativo come la più efficace arma contro gli eccessi sia della rivoluzione che della controrivoluzione; si trattava, insieme ad una struttura amministrativa organizzata in modo uniforme, del più diretto tramite fra lo Stato e la società: «È un tratto proprio del sistema rappresentativo, ed è anche il suo più grande beneficio, quello di rivelare senza posa la società al suo governo e a se stessa, e il governo a se stesso e alla società»[16]. La capacità politica, definita da Guizot come la capacità di agire liberamente e secondo ragione, era la pietra angolare di questa concezione del governo rappresentativo. Sebbene a rigor di termini la capacità implicasse qualcosa di più rispetto al diritto di voto, la connessione era evidente: solo coloro che avessero certi requisiti di proprietà o che potessero dimostrare un certo livello di istruzione avevano diritto al voto. Questo principio elettorale ebbe conseguenze a lungo termine, anche fuori di Francia. Se il suffragio universale venne introdotto in Francia nel 1848, l'apogeo del *régime censitaire* doveva ancora arrivare nei Paesi Bassi, in Belgio, in Piemonte e poi in Italia, e in altri paesi.

2. – *L'organizzazione dell'amministrazione locale.* Fin qui lo Stato e la società sono stati affrontati come concetti in certa misura astratti, quasi distaccati dalla realtà. Mi sono soffermato sul cambiamento che si verificò nel loro rapporto dopo la caduta della monarchia assoluta per poter delineare un contesto per l'analisi del concreto funzionamento dell'amministrazione pubblica, che nel corso del diciannovesimo secolo acquistò

---

[14] L. SIEDENTOP, *Two Liberal Traditions*, in *The Idea of Freedom. Essays in Honour of Isaiah Berlin*, a cura di A. RYAN, Oxford 1979, pp. 153-174, specialmente pp. 160-168; P. ROSANVALLON, *Etat et société (du XIXe siècle à nos jours)*, in *L'Etat et les pouvoirs*, a cura di J. LE GOFF, Paris 1989, pp. 491-617, specialmente p. 505.

[15] Cfr. P. ROSANVALLON, *Le moment Guizot*, Paris 1985; G. DE BROGLIE, *Guizot*, Paris 1990; *François Guizot et la culture politique de son temps*, Colloque de la Fondation Guizot-Val Richter, a cura di M. VALENSISE, Paris 1991.

[16] Citato in P. ROSANVALLON, *Guizot et la question du suffrage universel au XIXe siècle*, in *François Guizot et la culture politique de son temps*... cit., p. 136.

una posizione cruciale fra lo Stato e la società. Da un lato, nella maggior parte degli Stati nazionali europei furono accentuati il centralismo e l'uniformità, dando un continuo impulso alla crescita della burocrazia. Dall'altro, le classi dirigenti liberali cercarono di individuare le modalità per incrementare la partecipazione. Tocqueville fu uno dei primi a porre l'accento sul delicato rapporto fra politica e amministrazione:

> «Come fare (...) per conciliare le moderne istituzioni amministrative con la monarchia rappresentativa, che costituisce la forma della libertà politica ai tempi nostri? (...) Gli scrittori di politica e quelli di amministrazione hanno finora lavorato ognuno per conto proprio; non si è ancora incontrato alcuno che si ponesse tanto in alto da vedere, al tempo stesso, questi due mondi vicini, ma distinti, e da ricercare ciò che li potesse armonizzare»[17].

Le difficoltà poste da questo matrimonio forzato fra amministrazione accentrata e rappresentanza, notate così acutamente da Tocqueville, attraversano la storia politica dell'Europa continentale. Per evitare equivoci, è bene precisare che qui ci si intende confrontare non con la storia politica fatta di grandi eventi e di eminenti uomini politici, ma con la storia dell'amministrazione concreta e dei fattori sociali che la influenzavano.

Le similarità fra i sistemi amministrativi degli Stati europei post-napoleonici possono essere assunte come punto di partenza per uno studio comparativo dei modi con cui diversi stadi di sviluppo sociale ed economico influenzarono l'intricato percorso dell'amministrazione e della rappresentanza. Una discussione, peraltro breve, delle più salienti caratteristiche dell'organizzazione amministrativa accentrata, in relazione ai collegamenti della catena esecutiva con la periferia, fornisce il contesto appropriato per lo studio del caso italiano dopo il 1861, ed è a livello locale, dove lo Stato e la società entravano più chiaramente in collisione, che il processo amministrativo può essere meglio analizzato.

Se si vuole andare a fondo nella questione dell'amministrazione accentrata, è difficile ignorare la legge napoleonica del 28 piovoso dell'anno VIII (1800). Certamente, un fondamentale cambiamento in dire-

---

[17] A. DE TOCQUEVILLE, *Relazione...* cit., pp. 244-245. Egli scrisse anche un articolo specifico su questo tema: cfr. A. DE TOCQUEVILLE, *La centralisation administrative et le système représentatif* (1844), in ID., *Oeuvres complètes*, III, *Ecrits et discours politiques*, 2, Paris 1985, pp. 129-132.

zione dell'uniformità nell'amministrazione locale aveva già avuto luogo negli anni fra il 1789 e il 1791, e si può perfino affermare che le radici della burocrazia professionale affondano nel periodo dell'*ancien régime*. Ma i chiari princìpi del sistema napoleonico dimostrarono di essere il più diretto punto di riferimento per molte delle successive leggi amministrative: l'autonomia locale venne sacrificata a favore della centralizzazione, corpi monocratici sostituirono gli organi collegiali, il procedimento della nomina venne preferito a quello elettivo, mentre i corpi dipartimentali divennero istituzioni esecutive piuttosto che centri di elaborazione delle decisioni. La legge pose a capo di ogni dipartimento un prefetto di nomina governativa, incaricato della trasmissione di leggi e di regolamenti del governo e della supervisione della loro esecuzione. «I vostri poteri» recitava una circolare ministeriale esplicativa, «abbracciano ogni cosa che si riferisca alla fortuna pubblica, alla prosperità nazionale, e alla tranquillità della popolazione della cui amministrazione siete incaricati»[18]. Non solo i prefetti, ma tutti gli agenti locali, come i sottoprefetti, i sindaci, i consiglieri provinciali e comunali, erano nominati dal governo o dai suoi rappresentanti.

Il sistema prefettizio venne mantenuto nella Restaurazione. Accanto ad esso sorsero tuttavia dei corpi elettivi; l'importanza cruciale di questa novità ha in qualche modo posto in ombra la figura del prefetto, e la storiografia ha teso a ridurre il suo ruolo all'aspetto politico, tralasciando la sua attività come mediatore amministrativo e riformatore *vis-à-vis* alle *élites* tradizionali[19]. Una tale prospettiva è stata più tardi messa in discussione, quando la fiducia e la cooperazione con le *élites* locali sono state presentate come condizioni necessarie per una «buona amministrazione» da parte dei prefetti. In molte regioni della campagna francese il governo municipale era saldamente in mano alle *élites* tradizionali; sotto la legislazione napoleonica, che rimase in vigore nel primo periodo della Restaurazione, erano il capo dello Stato o, per i comuni più piccoli, il prefetto a nominare i sindaci, gli assessori e i consiglieri municipali. Il suffragio amministrativo ristretto, introdotto nel 1831, modificò il sistema di nomina dall'alto, lasciando tuttavia il potere nei comuni ad un chiuso gruppo di notabili. I loro

---

[18] Citato da L. BERGERON, *France under Napoleon*, Princeton 1981, p. 27.

[19] Per un punto di vista «politico» sui prefetti della Restaurazione francese, cfr. N. RICHARDSON, *The French Prefectoral Corps 1814-1830*, Cambridge 1966.

interessi non erano sempre coincidenti con quelli dello Stato, e in molte occasioni l'interferenza del prefetto, mirante a servire l'interesse generale nei campi dell'igiene pubblica, della scuola, dei lavori pubblici, e simili, si scontrò con una tenace opposizione, della quale i prefetti erano soliti lamentarsi. Nel 1833 il prefetto Romieu notava amaramente «se si lasciano i comuni ai loro affari, si erigerà una struttura feudale, non nelle sue grandi forme ma in quelle più viziose»[20]. Una decina di anni dopo, non riteneva che la situazione fosse molto cambiata:

«Nel tracciare la legge municipale il legislatore ha considerato che l'elezione era il mezzo più sicuro per portare in consiglio comunale gli abitanti più capaci e più onorati, coloro a cui la volontà generale era abituata a fare appello per la direzione degli affari. Ma questa supposizione, in teoria plausibile, e chiara perfino a un sordomuto che sia stato in contatto solo con libri, non tiene per niente conto delle circostanze usuali di un'elezione comunale. Lascia fuori l'apatia di alcuni, l'obbligato servizio di altri, l'ignoranza di tutti. Ignora le gelosie e le invidiose ostilità, le cospirazioni familiari, così aristocratiche nei piccoli centri; la violenza fisica senza protezione, le tirannie dell'usura, che ogni cosa soccorre»[21].

Osservazioni come queste, che come vedremo ritornano con quasi gli stessi termini nei rapporti dei prefetti italiani dopo il 1861, erano indicative delle difficoltà del prefetto di confrontarsi con una struttura sociale per certi versi ancora «arretrata», che in buona parte veniva mantenuta intatta dal *régime censitaire*. Era questo tipo di comportamento elusivo da parte delle *élites* locali che condusse Guizot al suo fondamentale credo nell'uniformità amministrativa, che poteva essere ottenuta solo attraverso l'accentramento; come disse in un suo discorso parlamentare, «bisogna che l'amministrazione locale sia una, omogenea, animata da uno stesso senso, che le stesse influenze che qui dirigono il governo, dirigano l'amministrazione nelle singole località»[22]. Nella sua ottica, il centralismo e le libertà politiche erano due lati di una stessa medaglia.

La nascente scienza del diritto amministrativo, ancora strettamente connessa alle prassi dell'amministrazione, sviluppò l'idea che la civiltà

---

[20] Citato da E.N. ANDERSON - P.R. ANDERSON, *Political Institutions and Social Change in Continental Europe in the Nineteenth Century*, Berkeley and Los Angeles 1967, p. 102.

[21] *Ibidem.*

[22] P. ROSANVALLON, *Le moment Guizot*... cit., p. 63.

e l'amministrazione andassero di pari passo. Gli studiosi di diritto francesi della prima metà del diciannovesimo secolo, senza eccezioni, presupponevano una fondamentale armonia fra interessi generali e interessi privati, che poteva essere garantita da una buona organizzazione e da un controllo efficiente. Perfino i più convinti sostenitori del decentramento — inteso come governo locale che esercita il controllo sugli interessi locali — erano convinti dei benefici derivanti dall'uniformità legislativa. In uno dei suoi primi scritti Ferdinand Béchard, mentre proponeva una forma di decentramento basata sulle associazioni, non esitava nello stesso tempo a scrivere:

«Non vogliamo solamente l'unità delle leggi e dei tribunali, l'unità del governo, l'unità di organizzazione militare e diplomatica, vogliamo anche l'unità nell'amministrazione generale. Che dall'alto del trono da cui domina l'intero ordine sociale, il principe imprima un movimento tanto rapido quanto uniforme a tutto l'organismo amministrativo»[23].

Facendo un ulteriore passo nella direzione tracciata da questo ragionamento, altri erano convinti della necessità di un controllo delle amministrazioni inferiori. Émile-Victor Foucart, autore di un fortunato manuale di diritto pubblico e amministrativo, avanzava seri dubbi circa le capacità dei comuni di amministrarsi in modo adeguato. Indicava a tale proposito la possibilità di frode, l'ignoranza e la mancanza di istruzione degli amministratori locali, concludendo così:

«È dunque nell'interesse generale, nell'interesse degli stessi comuni, che essi siano sottoposti a una tutela che sorvegli l'amministrazione dei loro beni, l'impiego delle loro entrate, autorizzi, diriga e controlli le loro spese: questa tutela dev'essere affidata all'amministrazione superiore, che vede le cose da un punto più elevato, è in genere circondata da maggiori lumi e teme meno motivi di errore rispetto all'amministrazione municipale»[24].

Il concetto francese di controllo ritornò nelle leggi amministrative e nella letteratura giuridica di vari paesi, come ad esempio il Belgio, la Spagna, i Paesi Bassi, il Piemonte, e sulle sue orme, l'Italia[25]. Ancora una

---

[23] F. BÉCHARD, *Essai sur la centralisation administrative*, II, Paris-Marseille 1837, p. 491.

[24] E.V. FOUCART, *Eléments de droit public et adminstratif, ou exposition méthodique des principes du droit public positif, avec l'indication des lois à l'appui, suivis d'un appendice contenant le texte des principales lois de droit public*, II, *Droit administratif*, Paris-Poitiers 1835, pp. 376-377.

[25] Le somiglianze fra le varie legislazioni municipali europee ottocentesche furono messe in risalto da C. W. DILKE, *Local Government among Different Nations*, in «Journal of the Statistical Society», XXXVII (1874), pp. 313-321 e da A. SHAW, *Municipal Government in Continental Europe*, London 1895. Per una prospettiva comparata cfr. inoltre H. DE FERRON, *Institutions municipales*

volta fu Tocqueville, con la sua consueta attenzione a questi temi, a riconoscere la potenziale portata della normativa amministrativa francese:

«Si può esser certi che ovunque si farà una simile rivoluzione, e la si fa in tutta l'Europa, qui la fanno i popoli, là i prìncipi, a volte servendosi di leggi politiche, più spesso col pretesto di quelle civili, si vedrà nascere qualcosa di simile al nostro diritto amministrativo; poiché questo stesso diritto non è che una delle forme del nuovo stato del mondo: noi lo chiamiamo sistema *francese*; bisognerebbe dire sistema *moderno*»[26].

La continuità del controllo dall'alto nelle leggi che regolavano l'amministrazione locale è significativa almeno quanto l'introduzione delle elezioni locali, sebbene ciò venga riconosciuto in misura minore. La legge comunale belga del 1836, chiaramente segnata dai principi del suo precedente francese del 1831 ma più elaborata, è stata spesso citata come un modello[27]. I legislatori piemontesi, in particolare, ammisero l'influenza delle riforme belghe[28]; perfino gli olandesi, che al tempo della promulgazione delle nuove leggi comunale e provinciale (1850-1851) avevano ancora ben vivo il ricordo della separazione dal Belgio, si riferivano apertamente all'esempio legislativo belga.

& provinciales comparées. Organisation locale en France et dans les autres Pays de l'Europe. Comparaison et influence des institutions locales sur les qualités politiques d'un peuple et sur le gouvernement parlementaire, Paris 1884 e L.-É. MARTIN, *Lègislation comparée. Les conseils provinciaux en Italie comparés aux conseils généraux en France*, Paris 1879.

[26] A. TOCQUEVILLE, *Relazione...* cit., p. 244.

[27] La legge comunale belga del 30 marzo 1836 era composta di 157 articoli, mentre la legge comunale francese del 21 marzo 1831 di soli 55. La prima delineava molto dettagliatamente i poteri del consiglio comunale, del sindaco, degli assessori e degli amministratori municipali, mentre quella francese stabiliva soltanto che «ogni deliberazione di un consiglio comunale che tratti materie al di fuori dei suoi poteri è dichiarata legalmente nulla e non valida» (art. 28), e non faceva cenno né all'estensione di questi poteri né a quelli di altri organismi dell'amministrazione locale (che furono regolati dalla successiva legge del 18 luglio 1837); si veda anche S. MANNONI, *L'autonomia locale in Belgio: dalle riforme giuseppine alle leggi del 1836*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP», III (1995), pp. 87-112.

[28] Le radici belghe della legge comunale e provinciale italiana furono illustrate, articolo per articolo, da P.C. BOGGIO - A. CAUCINO, *Legge provinciale e comunale. Commento*, Torino 1860, pubblicato anche come *Commentario della legge sull'amministrazione comunale e provinciale del 23 ottobre 1859*, in «RAR», XI (1860), al quale si fa qui riferimento. Il sistema politico e amministrativo belga aveva avuto grande influenza sulla legislazione post-quarantottesca del Regno di Sardegna, e quindi sopravvisse anche dopo l'unità: cfr. A. TARADEL, *Il modello cavouriano di amministrazione centrale*, in *L'educazione giuridica*, IV, *Il pubblico funzionario: modelli storici e comparativi*, II, *L'età moderna*, Perugia 1981, pp. 368-371.

3. – *L'Italia prima dell'unificazione.* La storia politica e amministrativa dell'Italia postunitaria è stata profondamente influenzata da due prospettive. La prima, diffusa fra coloro che «fecero» l'unità, guarda al 1861 come a una netta frattura col periodo preunitario. Nella seconda, il sistema politico e amministrativo del nuovo Stato viene misurato in modo anacronistico in confronto alla democrazia completa e alla partecipazione di tutti i cittadini, e viene di conseguenza considerato come estremamente arretrato. Cercando di sottolineare sia l'importanza dell'esperienza preunitaria che le peculiarità del rapporto fra politica e amministrazione in Italia, spero di poter evitare i limiti delle prospettive tradizionali.

L'estensione del potere francese nella penisola italiana, in modo particolare nel periodo della Repubblica e del Regno d'Italia (1802-1814), non rappresentò solo un'importante esperienza unitaria, ma lasciò anche ai vari Stati definiti dal Congresso di Vienna una struttura amministrativa, dalla quale essi non poterono districarsi facilmente. Come disse un acuto osservatore: «La dinastia restaurata seppe abilmente sfruttare in favore dell'assolutismo regio tutto quello che la rivoluzione avea tentato di conquistare in favore della libertà»[29]. Tutti gli Stati preunitari conservarono le caratteristiche essenziali del modello di organizzazione francese: una burocrazia statale gerarchica, controllata dal Ministero dell'interno, con amministratori sul modello dei prefetti in periferia (i commissari distrettuali a Parma, i cardinali legati nello Stato pontificio, gli intendenti nel Regno di Napoli e nel Regno di Sardegna, ecc.). Naturalmente, le particolari modalità organizzative dell'amministrazione locale (composizione del consiglio comunale, nomina del sindaco, estensione dei controlli dall'alto) variavano da Stato a Stato, ma i sistemi amministrativi, nella loro impostazione generale, erano abbastanza simili[30]. Di conseguenza, la riflessione sulla questione amministrativa nelle varie parti d'Italia durante la Restaurazione si sviluppò lungo analoghe

---

[29] A. De Sterlich, *Annotazioni alla legge sull'amministrazione comunale e provinciale del 20 marzo 1865*, Napoli 1865, p. 25. In quell'epoca De Sterlich era alto funzionario del Ministero dell'interno.

[30] M.S. Giannini, *I comuni*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*, I, *I comuni*, a cura di M.S. Giannini, Vicenza 1967, pp. 16-22.

linee di ragionamento[31]. In primo luogo, la discussione riguardava soprattutto il graduale distacco della sfera della pubblica amministrazione dagli altri poteri, in modo particolare da quello giudiziario ma anche da quello sovrano (per quanto esso si riferisse ai compiti esecutivi). La nozione di amministrazione nella prima metà del diciannovesimo secolo, sebbene non necessariamente applicabile alle pratiche amministrative dopo l'unità (ma questo problema lo affronteremo più avanti), aveva alcune caratteristiche che dovevano sopravvivere fino al termine del secolo. Da una parte si riteneva che la «buona amministrazione» dovesse produrre effetti costruttivi o di emancipazione, e — sul lungo periodo — garantire la partecipazione di tutti i cittadini; dall'altra, essa non perse mai una funzione fortemente autoritaria, in particolare in quanto era intesa ad affermare la presenza del potere centrale negli angoli più remoti del paese. In altri termini, identificazione con gli amministrati, ma allo stesso tempo identificazione col governo centrale. La giustapposizione fra gli interessi generali e quelli locali, risalente agli studiosi francesi dell'amministrazione del primo Ottocento, costituiva il fulcro della teorizzazione circa la struttura amministrativa dello Stato liberale[32]. La conciliazione dei due estremi, almeno in teoria, era semplice: la nazione doveva essere organizzata in modo tale da far sì che gli interessi nazionali e quelli locali fossero protetti in egual misura dalle leggi e dalle istituzioni. Da qui il ruolo attivo attribuito all'amministrazione: il controllo amministrativo era necessario per armonizzare i diversi interessi. Il duplice ruolo assegnato all'amministrazione era chiaramente presente nei rappresentanti dello Stato nell'amministrazione periferica della maggior parte dei paesi europei, e può essere rintracciato anche nelle funzioni del prefetto italiano dopo l'unità, che erano allo stesso tempo di rappresentante dello Stato e di sostenitore degli interessi locali. Non è un caso che in una delle sue pubblicazioni Luigi Tegas, prefetto di Ravenna, Lucca, Brescia e Verona

---

[31] Una sintetica introduzione allo sviluppo della scienza del diritto amministrativo nel diciannovesimo secolo rimane quella di M.S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo* (1940), ora in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico», II (1973), pp. 179-274.

[32] Cfr., fra molti altri, J.Ch. BONNIN, *Principii di amministrazione pubblica*, traduzione italiana della terza edizione francese, a cura di A. DE CRESCENZI e M. SAFFIOTI, I, Napoli 1824, p. 104; J.M. DE GÉRANDO, *Institutes du droit administratif français ou éléments du code administratif*, II, Paris 1829-'30, pp. 362-363.

nei primi anni dopo l'unità, trattasse in modo ampio il problema, sottolineandone la continuità dal primo Ottocento fino al periodo postunitario[33].

Il concetto di un'amministrazione dal duplice volto venne formulato con molta chiarezza da Giovanni Manna (Napoli, 1813-1865), a metà fra il periodo napoleonico e l'unità. Per quasi tutto il corso della sua vita professionale Manna insegnò economia politica e diritto amministrativo all'Università di Napoli, ricoprendo inoltre importanti incarichi sia nell'amministrazione del Regno delle Due Sicilie che in quella del Regno d'Italia[34]. Nella sua opera maggiore, *Il diritto amministrativo del Regno delle Due Sicilie*, pubblicata per la prima volta fra il 1839 e il 1842, egli sostenne che lo Stato moderno aveva una funzione regolatrice nella concentrazione e nella diffusione della ricchezza pubblica (il famoso «doppio movimento»), con il fine ultimo di garantire la proprietà privata e i diritti individuali (il *sine qua non* del pensiero liberale). Lo Stato, preferibilmente nella persona di un singolo rappresentante, poteva secondo Manna esercitare la propria funzione mediante un'amministrazione organizzata in modo gerarchico. L'amministrazione, a sua volta, poteva essere divisa in tre parti: in primo luogo la cosiddetta amministrazione di Stato, la cui funzione era quella di concentrare la ricchezza pubblica; in secondo luogo, l'amministrazione civile, incaricata della distribuzione della ricchezza pubblica; infine, l'amministrazione contenziosa, avente una mera funzione secondaria. Di conseguenza, Manna non ebbe mai alcun dubbio a proposito della funzione esecutiva dell'amministrazione nell'ambito del controllo dei comuni:

> «La tutela de' comuni importa quindi due uffici diversi. Primariamente la rappresentanza centrale dee aiutare e sostenere col suo braccio le municipalità, perché si rendano più forti a raggiungere il fine a cui mirano (...). In secondo luogo, la rappresentanza centrale dee concorrere indirettamente ad ingrandire ed accelerare lo sviluppo interno della società municipale con un mezzo tutto morale, cioè col far lampeggiare e risplendere per dir così sugli occhi degli individui e delle autorità municipali il concetto dell'origine e fine comune dell'umanità, il concetto di una società superiore a quella del municipio»[35].

---

[33] Cfr. L. TEGAS, *Interesse generale e interessi locali. Studi*, Brescia 1871.

[34] Su Manna cfr. G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia. Profili di amministrativisti preorlandiani*, Bologna 1981, pp. 33-71.

[35] Citato dalla seconda edizione, nella quale egli pubblicò solo la prima parte della sua opera maggiore: G. MANNA, *Partizioni teoretiche del diritto amministrativo ossia introduzione alla scienza ed alle leggi dell'amministrazione pubblica*, Napoli 1860, p. 261.

Se il desiderio di Manna di distaccarsi dai tradizionali rapporti giuridici era espressione di un sincero convincimento liberale, le sue idee sugli obiettivi dell'amministrazione erano ancora saldamente ancorate ad un contesto autoritario. Questo atteggiamento riflette più o meno quello di molti altri giuristi della Restaurazione, non solo nel Regno di Napoli[36]. Nel Nord, il giovane Antonio Messedaglia (Villafranca di Verona, 1820-1901) propose nel 1851 un insegnamento accademico politico e amministrativo indipendente da quello del giurista. Ispirato dal giurista tedesco Von Mohl, egli difese la sua proposta precisando gli specifici compiti dell'amministratore:

> «Le qualità specifiche dell'amministratore sono adunque, a differenza di quella del giudice, l'attività, il tatto pratico, la cognizione profonda degli uomini e degli interessi, il colpo d'occhio sicuro, la fermezza del carattere, e una veduta larga e complessa della società»[37].

Ciò sottolineava ancora una volta il posto fondamentale che l'amministrazione aveva assunto a metà del secolo, prendendo impulso dall'espansione e della razionalizzazione dell'intervento statale nella società. L'obiettivo della pubblica amministrazione, a parere di Messedaglia, era duplice: in primo luogo, essa svolgeva una funzione di tutela nella rimozione degli ostacoli materiali; in secondo luogo, aveva un'attiva funzione educativa per il superamento degli ostacoli morali[38]. Altre barriere, quali soprattutto la scarsa volontà di collaborazione o l'ostilità, dovevano poi essere superate per mezzo della prevenzione o della repressione, che venivano descritte come compiti della polizia (nel suo senso moderno, più ristretto). In breve, Messedaglia, come Manna,

---

[36] Sullo sviluppo della scienza del diritto amministrativo nel Regno delle Due Sicilie, cfr. L. MARTONE, *La scienza amministrativa nel Regno delle due Sicilie (1815-1848). Diritto e politica*, ora in ID., *Potere e amministrazione prima e dopo l'Unità*, Napoli 1989, pp. 19-46.

[37] A. MESSEDAGLIA, *Della necessità di un insegnamento speciale politico-amministrativo e del suo ordinamento scientifico*, Milano 1851, p. 21. Nella prefazione Messedaglia affermava di aver scritto il suo libro già due anni prima. Su Messedaglia, cfr. C. MOZZARELLI - S. NESPOR, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale*, Venezia 1981, in particolare le pp. 29-34; inoltre, P. BENEDUCE, «*Punto di vista amministrativo*» *e Stato di diritto: aspetti del germanesimo dei giuristi italiani alla fine dell'Ottocento*, in «Annuali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», X (1984), pp. 119-194, in particolare pp. 147-149.

[38] A. MESSEDAGLIA, *Della necessità di un insegnamento speciale...* cit., p. 95.

cercò di elaborare una nozione di amministrazione attiva, ma entrambi assumevano un punto di vista non costituzionale o pre-costituzionale, secondo cui la funzione di controllo restava prioritaria rispetto all'attività mirante a sviluppare la partecipazione. Sia che fossero ispirati dalla cautela, sia che fossero pienamente convinti delle soluzioni che proponevano, nella buona amministrazione essi vedevano un sostituto di una costituzione liberale. In altre parole, la scienza amministrativa veniva messa in pratica in modo da sviluppare delle idee costituzionali senza una costituzione.

Il pensiero amministrativo nel Regno di Sardegna prima del 1848, sebbene non fosse incline a riconoscere alcun debito nei confronti del governo francese, dedicò ugualmente attenzione alla specificità della pubblica amministrazione, sia sul piano teorico che su quello dell'esercizio del potere esecutivo. I piemontesi erano assai fieri della loro tradizione di amministrazione civile, che facevano risalire al diciottesimo secolo. Nell'introduzione al loro dizionario amministrativo, pubblicato in sei volumi fra il 1840 e il 1857, Vigna e Aliberti definivano la relativa autonomia dell'amministrazione descrivendone l'ampio campo d'azione:

> «L'amministrazione è soggetta a molte vicende, e i casi che si presentano alla decisione dell'amministrazione sono sottoposti ad infinite momentanee alterazioni che nascono da circostanze impreviste, da situazioni imbarazzanti, dall'urgenza di provvedere, e dall'intricata complicazione degli interessi pubblici coi privati, quindi è che l'amministrazione deve essere studiata separatamente dal diritto civile»[39].

È interessante notare come gli autori del dizionario ritornassero alle leggi piemontesi prerivoluzionarie, sottolineando che i re di Sardegna erano stati i primi ad adattare le leggi nel settore dell'amministrazione ai tempi moderni: le riforme avevano preso avvio nel 1723, molto prima della Rivoluzione francese, con le Costituzioni reali, ed erano giunte al culmine nel 1775 con il regolamento dei pubblici, «che fu giudicato come un vero modello di amministrazione comunale»[40]. Dopo la rivoluzione e il dominio napoleonico, sostenevano Vigna e Aliberti, il Regno

---

[39] *Dizionario di diritto amministrativo*, a cura di L. VIGNA e V. ALIBERTI, I, Torino 1840, p. 15.
[40] *Ibid.*, p. 14.

di Sardegna aveva cercato di imporre nuovamente la propria idea di uniformità nell'organizzazione amministrativa; ma era chiaro che si era seguito quest'orientamento per poter adottare principi nuovi sotto il velo di un ritorno al passato. Nel 1842 e nel 1843 erano state promulgate regie lettere patenti che fra le altre cose avevano stabilito una normativa aggiornata per l'ufficio dell'intendente generale, il capo dell'amministrazione provinciale. Mentre era stata introdotta una forma assai moderata di rappresentanza (i cittadini più ricchi avevano ottenuto la facoltà di accedere ai consigli comunali e provinciali), erano stati allo stesso tempo rafforzati i compiti legali e di controllo degli intendenti. È stato più volte dimostrato come una chiara linea di continuità colleghi l'intendente generale piemontese del 1842 al governatore del 1859, e infine al prefetto del Regno d'Italia (che acquisì questa denominazione con il decreto reale del 9 ottobre 1861, n. 250)[41].

La concezione dei compiti dell'intendente — centrata attorno alla possibilità di intervenire ai livelli amministrativi inferiori — procedeva naturalmente dalla nozione di amministrazione diffusa negli anni della Restaurazione, e non cambiò radicalmente con lo Statuto piemontese del 1848 e la relativa legge comunale e provinciale. La promulgazione dello Statuto albertino portò con sé una intensa produzione di pubblicazioni con finalità educative, che confermò l'intenzione dell'*élite* dirigente di creare dall'alto una solida base per lo Stato costituzionale. È sicuramente in questo contesto che si può collocare la «Rivista amministrativa del Regno», fondata nel 1850 da Vincenzo Aliberti[42]. Il credo ufficiale della rivista venne enunciato nelle frasi di apertura del primo numero: «La pubblicità dei suoi atti è fra le prime guarentigie di una buona amministrazione e fra gli stimoli più efficaci a promuoverne i progressi»[43].

---

[41] A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, I, Venezia 1962; C. GHISALBERTI, *Dall'intendente al prefetto*, in ID., *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano 1963, pp. 3-35; A. PORRO, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Milano 1972.

[42] Vincenzo Aliberti (1811-1880), curatore con Luigi Vigna del sopra citato *Dizionario di diritto amministrativo*, diresse la «Rivista amministrativa» fino al 1872. Assunse nuovamente l'incarico nel 1878, quando suo figlio Agostino (che aveva preso il suo posto nel 1872) morì all'età di 34 anni. Dopo la morte di Vincenzo fu un altro dei suoi figli, Paolo, che ne prese il posto come curatore.

[43] «RAR», I (1850), p. 5.

Mantenendosi fedele a questo principio il periodico pubblicò leggi, decreti, sentenze della giurisdizione amministrativa, resoconti delle discussioni parlamentari, notizie dalla *routine* amministrativa quotidiana (promozioni, trasferimenti, ecc.) e contributi di un certo spessore teorico. L'obiettivo di questo variegato programma era duplice: assicurare una conoscenza di base a coloro che erano per motivi professionali o altro seriamente interessati all'amministrazione pubblica e aiutare gli amministratori a tradurre le leggi nella prassi amministrativa[44].

Chi prenda in esame i primi dieci volumi della «Rivista amministrativa del Regno» (1850-1859) viene colpito dalla molteplicità dei temi trattati. Di fatto, la maggior parte dei principali problemi che dovettero essere affrontati dopo l'unità, quali la questione del decentramento, le riforme elettorali e la giustizia amministrativa, erano già stati passati in rassegna durante questo decennio. L'interesse centrale dei vari contributi pubblicati nella sezione «Materie generali» era la ricerca dell'emancipazione amministrativa. Ciò si rivelò essere non solo un compito che si poneva di fronte ai rappresentanti amministrativi del governo a livello locale — quello cioè di guidare i comuni attraverso le difficoltà amministrative, verso i benefici dello Stato liberale — ma anche un appello per la riforma della legislazione esistente. Ad esempio nel 1855, nell'introduzione a un discorso tenuto nel 1833 dal ministro francese Adolphe Thiers (citare politici e scrittori francesi era nuovamente divenuto segno di *bon ton*), gli autori sostennero con convinzione la tesi che i princìpi liberali e le esigenze pratiche dell'amministrazione potevano essere riconciliati solo gradualmente[45]. In questo caso essi applicarono la nozione di

---

[44] La «Rivista amministrativa del Regno» non era la sola rivista dedicata alla diffusione del sapere amministrativo. Dopo l'unità videro la luce almeno un centinaio di pubblicazioni di questo tipo, delle quali alcune durarono per un solo anno o anche meno, altre per periodi più lunghi: cfr. R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna 1989, pp. 33-41, 319-321; G. MELIS, *La burocrazia e le riviste: per una storia della cultura dell'amministrazione*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XVI (1987), pp. 47-104.

[45] I riferimenti a giuristi francesi erano assai numerosi nella letteratura amministrativa piemontese degli anni successivi al 1848: l'introduzione al diritto amministrativo offerta dalla «Rivista amministrativa» nel suo primo volume parlava con grande considerazione di Vivien, De Gérando, Trolley e altri: «RAR», I (1850), pp. 193-202. Esemplare è in tal senso la ripubblicazione, nel 1854, di un memorandum di Napoleone I sulle condizioni dei comuni e sui modi per

«capacità» (un criterio importante anche per il diritto di voto) all'amministrazione municipale. Se la capacità — che in pratica significava l'esperienza — di essere autonomi era carente, allora non aveva senso concedere ampie libertà ai sindaci o ai consigli comunali:

> «E non si pensa che i comuni tenuti da secoli sotto una minuziosa e diffidente tutela dal governo assoluto, esclusi da ogni iniziativa, subordinati rigorosamente, anche nelle quistioni di interesse esclusivamente locale e secondario, alle prescrizioni impreteribili dell'autorità superiore, mancano affatto dell'abitudine pratica d'amministrare, e così della capacità a tale uopo indispensabile»[46].

Le persone più indicate per svolgere un'opera educativa nei confronti delle amministrazioni locali erano ovviamente gli intendenti. Nel 1858 lo stesso Cavour, del quale non è molto conosciuto l'impegno nei confronti dell'amministrazione del Ministero dell'interno, emanò istruzioni agli intendenti generali, sollecitandoli a «compartire alle amministrazioni locali direzioni, consigli, istruzioni»; ma gli intendenti — aggiunse —

> «devono ad un tempo spingerle a prendere una maggiore iniziativa, far rispettare le loro deliberazioni, quando le leggi o l'interesse generale dello Stato non vi si oppongano, ed astenersi dall'ordinare spese d'ufficio, quand'anche obbligatorie, senza aver prima procurate le vie della persuasione, le quali conducono sempre alla meta, se sono percorse con prudenza e con abilità»[47].

L'attuazione del progetto amministrativo liberale non fu certamente una sinecura. L'amministrazione ereditò la vocazione attivistica che aveva sviluppato sotto la «monarchia amministrativa». Se la modernizzazione amministrativa dopo il 1848 significò una maggiore responsabilità per gli organi elettivi, ciò portò paradossalmente ad un aumento del controllo dall'alto; molti consigli comunali non erano immediatamente in grado di esercitare i propri nuovi poteri, circostanza che costrinse le autorità tutelari a intervenire frequentemente.

---

migliorarle, in «RAR», V (1854), pp. 497-503. Fabio Accame, nel suo manuale di legislazione comunale, si basava spesso sui commentatori dell'epoca della Restaurazione della legislazione francese: cfr. il suo *Del diritto comunale*, Genova 1853².

[46] In «RAR», VI (1855), p. 91.

[47] *Circolare del Ministero dell'interno*, 18 aprile 1858, pubblicata anche in «RAR», IX (1858), pp. 294-299 (la citazione è da p. 298).

La prassi amministrativa sotto i vari regimi preunitari è stata poco studiata, e così risulta difficile valutare fino a che punto vi fossero significative continuità da questo punto di vista. Cercheremo per quanto possibile di indicare gli sviluppi più rilevanti, in base alle acquisizioni della storiografia[48]; è evidente tuttavia che da questo punto di vista rimane da compiere una ricerca molto ampia.

Con l'unità, e in modo particolare con l'annessione del Mezzogiorno, che aveva ridato vigore, assieme alle aspirazioni liberali, alla latente opposizione all'amministrazione moderna, il dilemma fra centralismo e modernizzazione fu sentito in modo ancora più profondo di quanto era avvenuto nel Regno di Sardegna dopo la rivoluzione del 1848. Coloro che erano coinvolti direttamente od operavano a stretto contatto con la prassi amministrativa furono fortemente influenzati dal credo dottrinario della Restaurazione, e concessero il beneficio del dubbio ad un sistema basato su rigidi controlli, piuttosto che optare per qualche forma di decentramento politico. Nel loro commento alla legge comunale e provinciale del 1859 Pier Carlo Boggio e Antonio Caucino, entrambi appassionati collaboratori della «Rivista amministrativa», dicevano di comprendere perché «il legislatore per nulla si sentisse propenso a menomare l'azione del potere centrale in epoca nella quale più era evidente la necessità di un concorde ed energico indirizzo della cosa pubblica»[49]. Da parte loro, Tommaso Arabia e Mariano Adorni, dirigenti del Ministero dell'interno negli anni Sessanta, guardavano in modo piuttosto pessimistico al passato dell'Italia, caratterizzato com'era da «una vergognosa e lunga servitù». Secondo loro, questa tradizione non aveva mancato di provocare effetti negativi: in Italia «si sospetta di tutto; si teme quasi di contaminarsi

---

[48] Un importante esempio è stato fornito da E. IACHELLO, *Centralisation étatique et pouvoir local en Sicilie au XIXe siècle*, in «Annales HSS», XLIX (1994), pp. 241-266. Illustrando la riforma amministrativa del 1817 in Sicilia, l'autore mostra che l'unico modo in cui il modello di accentramento può gettare le radici nella realtà periferica è quello di negoziare a contatto con l'*élite* locale. Un punto di partenza simile per lo studio dell'interazione fra le *élites* locali e lo Stato nel Mezzogiorno è stato proposto da P. PEZZINO, *Il paradiso abitato dai diavoli. Società, élites, istituzioni nel Mezzogiorno contemporaneo*, Milano 1992. La continuità dell'amministrazione pubblica nel sud, dal periodo napoleonico fino all'età giolittiana, è stata sottolineata da G. ALIBERTI, *Lo stato postfeudale. Un secolo di potere pubblico nel Mezzogiorno italiano (1806-1910)*, Napoli 1993. Per il Lombardo-Veneto cfr. B. MAZOHL-WALLNIG, *Österreichischer Verwaltungsstaat und administrativen Eliten im Königreich Lombardo-Venetien*, Mainz 1992.

[49] P.C. BOGGIO - A. CAUCINO, *Legge provinciale e comunale*... cit., p. 42.

avvicinandosi agli uomini che sono al potere, e si è pronti sempre a ribellarsi contro»[50]. Quindi, il governo era tenuto ad esercitare una rigorosa azione di controllo e, di conseguenza, a far apprendere alle amministrazioni locali, se necessario mediante la mano ferrea della libertà, la capacità di amministrarsi autonomamente.

Come vedremo, anche molti prefetti erano soliti conferire al proprio lavoro un significato ideologico, ma pochi formularono apertamente le proprie opinioni. Un esempio notevole è quello di Giuseppe Alasia (Torino, 1820-1893), prefetto di Bari, L'Aquila e Ravenna e per breve tempo segretario generale del Ministero dell'interno, che in un volume del 1871 si oppose con decisione alla «moda prevalente» dei suoi giorni, vale a dire la sbrigativa richiesta di decentramento, non sostenuta da valide argomentazioni; in tal senso, egli cercò di smascherare i propositi dei «decentratori», da lui considerati semplicemente come il frutto di una acritica «anglomania». Seguendo le orme di molti pensatori politici della prima metà del secolo, Alasia negava che il decentramento in quanto tale fosse un principio liberale, sottolineando quanto esso fosse diffuso negli antichi regimi e come lo stesso feudalesimo fosse stato «un massimo e reale decentramento». Oltre a ciò, basandosi sulla propria esperienza amministrativa, egli elencava molti casi nei quali era stato necessario costringere le autorità municipali ad erigere scuole, costruire e provvedere alla manutenzione di strade e ponti, tenere in ordine i loro archivi, prendere i provvedimenti necessari per l'igiene pubblica, ecc. Di conseguenza, egli auspicava un'oculata vigilanza sui comuni, con l'esclusivo intento di promuoverne lo sviluppo. I suoi lettori venivano così invitati a rendersi conto del reale stato delle cose nel Regno d'Italia:

> «Fate meco questo giro, registrate tutti questi fatti, e voi avrete un'idea esatta di ciò che sarebbero i nostri comuni se dal loro stato attuale noi sottraessimo tuttociò che fu fatto direttamente o indirettamente dalla tutela»[51].

Il concetto di amministrazione generato dalla Restaurazione non può essere utilizzato semplicemente come un modello per spiegare la

---

[50] T. Arabia - M. Adorni, *La legge comunale e provinciale del Regno d'Italia commentata*, Firenze 1865, p. CXXXVIII.

[51] G. Alasia, *Lettere sul decentramento*, Firenze 1871, p. 271.

«institutional performance» dopo l'unità[52]. È stato comunque mostrato che lo spartiacque dell'unità non alterò gli elementi fondamentali della nozione di amministrazione, soprattutto il suo ruolo di «primo motore» della società — ancora prima delle istituzioni politiche. Inoltre, fino all'ultimo quarto del secolo, la scienza dell'amministrazione si sviluppò attraverso un costante dibattito con la prassi amministrativa; spesso le carriere dei funzionari pubblici e dei teorici dell'amministrazione si sovrapposero (quelle di Manna e Messedaglia ne sono un esempio). Bisogna poi ricordare come la teoria amministrativa, a causa del suo carattere «esegetico» e derivato, biasimato da Orlando dagli anni Ottanta in poi, non era così distante dalle concrete attività dell'amministrazione come lo sarebbe stata in seguito[53]. La vicinanza fra teoria e pratica traspare chiaramente dai commenti sulla legge comunale e provinciale, scritti spesso da funzionari pubblici in servizio[54]; queste guide di solito non si limitavano ad una semplice illustrazione del testo della legge, ma trattavano anche le dottrine alle quali si ispiravano le varie disposizioni, tanto da diventare dei veri e propri manuali di diritto amministrativo. La «mente» o l'*ethos* amministrativo di molti dei prefetti di cui si occupa questo volume erano permeati dall'idea di mobilitazione insita nella teoria e nella prassi della pubblica amministrazione preunitaria[55]. Non è raro ad

---

[52] Per questo concetto, la cui applicazione al caso italiano è stata peraltro contestata, cfr. l'analisi di Putnam in *La tradizione civica nelle regioni italiane*, a cura di R.D. PUTNAM con R. LEONARDI e R.Y. NANETTI, Milano 1993; per una discussione in proposito cfr. S. LUPO, *Usi e abusi del passato. Le radici dell'Italia di Putnam*, in «Meridiana», VII (1993), 18, pp. 151-168 e *Tradizioni civiche e regioni nella storia d'Italia*, interventi di M. Fincardi, L. Musella, G. Riccamboni e M. Ridolfi (a cura di M. RIDOLFI), in «Memoria e ricerca», II (1994), 3, pp. 147 e seguenti.

[53] Per le critiche di V.E. Orlando ai suoi precursori nel campo del diritto pubblico, cfr. G. REBUFFA, *I lessici e il tempo delle prolusioni di Vittorio Emanuele Orlando*, in «RTDP», XXXIX (1989), p. 922.

[54] Cfr. il commento già citato di Arabia e Adorni, alti funzionari del Ministero dell'interno; le guide di successo pubblicate da Carlo Astengo, alto funzionario del Ministero e prefetto, sulle leggi comunali e provinciali del 1859, del 1865 e del 1889; L. RIBERI - F. LOCATELLI (all'epoca della pubblicazione funzionari nell'amministrazione periferica), *Manuale pratico d'amministrazione comunale e provinciale, ossia commentario della nuova legge comunale 20 marzo 1865*, Firenze 1865; A. SCIBONA (alto funzionario del Ministero negli anni Sessanta), *La nuova legge comunale e provinciale del Regno d'Italia...*, Torino 1865; A. SERPIERI - D. SILVAGNI (entrambi prefetti), *Legge sull'amministrazione comunale e provinciale annotata*, Torino 1884.

[55] La reciprocità fra la storia sociale e amministrativa da una parte, e la *Begriffsgeschichte* dall'altra, è stata sottolineata da R. KOSELLECK, *Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte*, in *Historische*

esempio trovare alti funzionari attivi sul campo che fanno riferimento al concetto di «incivilimento» di Romagnosi come al principio guida del loro operare[56].

Le idee fin qui discusse si incentravano sul presupposto che l'amministrazione pubblica potesse colmare il divario fra lo Stato e la società. Mentre la teoria partiva dalla fondamentale armonia fra lo Stato e la società, la realtà si dimostrò radicalmente diversa. Tale discrepanza emerse dolorosamente dopo l'unità, quando si pensò che l'introduzione del sistema rappresentativo avrebbe fatto sentire i suoi effetti in direzione dell'auspicato riavvicinamento. Dopo che i liberali ebbero raggiunto il loro obiettivo principale — l'unità nazionale — si trovarono di fronte ad un complesso di problemi che richiesero all'amministrazione uno sforzo più grande di quello che essa poteva sopportare. I grandi contrasti dei primi decenni unitari sono ben noti: innanzi tutto, la centralizzazione e l'uniformità vennero considerati i migliori antidoti contro gli effetti disgreganti delle differenze regionali; nonostante ciò, la legge comunale e provinciale del 1865, modellata su quella del Regno di Sardegna (che a sua volta si era ispirata all'esempio belga), non poté impedire che gli sviluppi nel Nord e nel Sud seguissero percorsi diversi. In secondo luogo, la crisi economica e finanziaria che si verificò poco dopo costrinse il governo centrale a gravare sui bilanci comunali e provinciali: in pratica, gli interessi nazionali finirono per prevalere decisamente su quelli locali. In terzo luogo, il suffragio ristretto entrò sempre di più in contrasto con le rivendicazioni dei gruppi sociali emergenti e dei movimenti di opposizione. Queste contraddizioni di natura geografica, economica e sociale intralciarono l'affermazione di

---

Semantik und Begriffsgeschichte, a cura di R. KOSELLECK, Stuttgart 1979: «i conflitti sociali e politici del passato devono essere interpretati e chiariti attraverso i loro limiti concettuali contemporanei e nei termini dell'uso linguistico passato, reciprocamente compreso, dei soggetti che vi parteciparono» (p. 24).

[56] 56 Cfr. ad esempio AS BO, *Pref., Gab.*, b. 124, rapporto del sottoprefetto di Imola (Giovanni Battista Polidori) al prefetto di Bologna sulla condizione morale economica e politica del circondario nel primo trimestre del 1866, 4 aprile 1866; inoltre AS VE, *Pref., Gab. (1872-76)*, cat. 19, 1/1, relazione semestrale del commissario distrettuale di Mestre al prefetto di Venezia sul primo semestre del 1874, 4 luglio 1874: «desidera il sottoscritto che proced[a] questa popolazione nella via di quel maggior perfezionamento fisico, intellettuale e morale, che giusta il concetto compendioso del Romagnosi costituisce l'incivilimento».

quel ruolo positivo dell'amministrazione che era stato idealisticamente prospettato. È proprio il confronto fra i desideri e le aspettative da una parte e la realtà dall'altra a costituire il terreno di questo studio, che si occuperà solo marginalmente di questioni teoriche. La nozione di amministrazione serve in tal senso essenzialmente a comprendere lo spirito intraprendente della prima generazione di prefetti — le vere e proprie colonne del sistema amministrativo.

II. I PREFETTI COME MEDIATORI FRA STATO E SOCIETÀ

1. – *Le principali interpretazioni storiografiche.* Tentare una definizione del posto che il prefetto occupava in quella che è stata considerata una terra di nessuno fra Stato e società nell'Italia liberale è un'impresa difficile. Innanzi tutto, ciò richiede non solo una riconsiderazione di molte accese polemiche del passato, dalle quali il prefetto spesso è emerso come una figura assai corruttibile, ma anche una valutazione dei differenti approcci di discipline accademiche quali la scienza dell'amministrazione, la scienza del diritto amministrativo e la scienza politica. Inoltre, si dovrebbe essere consapevoli che questi approcci secondari, nonostante la loro specificità, che lascia sullo sfondo il contesto storico, si sono affermati all'interno della storiografia contemporaneistica italiana e tendono a monopolizzare il nostro modo di comprendere il ruolo del prefetto.

Le critiche rivolte al funzionamento del sistema politico italiano e, come inseparabile parte di esso, al prefetto, raggiunsero un livello elevato già nei primi anni Ottanta del secolo scorso. Contemporaneamente, alcuni tra i primi commentatori (come Silvio Spaventa, Marco Minghetti, Pasquale Turiello) e il giovane Gaetano Mosca, ognuno dal proprio particolare punto di vista, considerarono il prefetto alla stessa stregua del governo, che ai loro occhi appariva degenerato[1]. Le osservazioni di

---

[1] I più significativi scritti di Spaventa in materia sono in S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, a cura di B. CROCE, Bari 1910; il principale lavoro di M. Minghetti è *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (1881), ora in ID., *Scritti politici*, a cura di R. GHERARDI, Roma 1986; P. TURIELLO, *Governo e governati in Italia*, Bologna 1882; G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Studi storici e sociali*, Palermo 1884, ora in *Scritti politici di Gaetano Mosca*, I, a cura

Turiello, esponente della Destra storica e perciò guardato con sospetto da molti avversari politici, sul pervasivo sistema clientelare, in modo particolare nel sud, e sulla concomitante decadenza della classe prefettizia, illustrano perfettamente il carattere di questa critica così diffusa. Turiello spiegava come la prima generazione di amministratori — eletti o nominati — fosse costituita da sinceri liberali, che tentavano di rispondere alle richieste che emergevano dalla società:

> «E qui un contratto per le vie provinciali fu fatto bene, colà asili e scuole eran moltiplicati: la prepotenza di qualche famiglia fu repressa, le opere pie sopravvegliate e ravviate. Tutto ciò si ottenne per una efficace cooperazione tra prefetti e consigli, o mediante buoni commissari pei municipii disciolti; per la cooperazione insomma dei cittadini migliori convocati ed eccitati dalle autorità»[2].

Ben presto, tuttavia, la teoria e la prassi dell'autonomia locale portarono in modo imprevisto ad un rafforzamento delle clientele locali, che strumentalizzavano il centro politico o ne venivano strumentalizzate. Di conseguenza, argomentava Turiello, i prefetti divennero sempre più indifesi, stretti fra Scilla — il governo in carica — e Cariddi — le *élites* locali.

All'inizio del nuovo secolo l'immagine negativa dei prefetti venne ulteriormente accreditata da Gaetano Salvemini, sebbene da un punto di vista diverso, di sinistra. Il suo *Il ministro della malavita*, ad esempio, è un caustico attacco contro la strumentalizzazione dell'amministrazione pubblica sotto il governo di Giolitti; in quel testo egli si scagliava violentemente contro i funzionari pubblici periferici, soprattutto nel Mezzogiorno, noti per essere implicati nei meccanismi di corruzione elettorale e di un'arbitraria pratica di governo[3]; ancora una volta il prefetto veniva collocato al centro di intrighi. Un altro tratto comune di queste opere polemiche, oltre al fatto di ricavare i loro esempi prevalentemente dalla situazione meridionale, era quello di concentrarsi sul lato politico del lavoro del prefetto, un'angolazione che tende tuttavia

---

di G. SOLA, Torino 1982. Sulle posizioni di Turiello e di Mosca riguardo ai prefetti, cfr. G. ALBERTI, *Prefetti e società locale nel periodo unitario*, in ID., *Potere e società locale nel Mezzogiorno dell'800*, Roma 1987, pp. 147-183.

[2] P. TURIELLO, *Governo e governati*... cit., pp. 297-298.

[3] G. SALVEMINI, *Il ministro della mala vita* (1910), ora in *Opere di Gaetano Salvemini*, IV, *Il Mezzogiorno e la democrazia italiana*, 1, Milano 1966, pp. 73-141.

ad oscurare la molteplicità di aspetti della sua funzione. Inoltre, l'invasione degli interessi politici nel campo dell'amministrazione prefettizia veniva vista come il primo logico passo verso maneggi e brogli; in un clima in cui il governo e il Parlamento venivano criticati per la loro inefficienza, difficilmente i prefetti potevano sfuggire ad un aspro giudizio.

L'interpretazione in chiave politica del ruolo del prefetto è connessa all'«idea-tipo» del rapporto fra politica e amministrazione, che scaturisce a sua volta dalla riflessione sulla divisione dei poteri: da una parte il primato della politica (origine, sviluppo e maturazione della volontà sociale), dall'altra la posizione subordinata dell'amministrazione (semplicemente l'«uso del serbatoio della volontà sociale»)[4]; ne segue la convinzione che un elevato grado di accentramento aiuti il rafforzamento di questo rapporto ineguale. Applicata al caso dell'Italia liberale, questa impostazione fondata sulla dicotomia politica-amministrazione porta ad affermare senza alcun dubbio che il prefetto dipendeva dal centro politico per ogni aspetto del suo lavoro. Da questo punto di vista, il prefetto «politico» risulta un segmento essenziale dell'ordinamento civile[5]. La debolezza di questo approccio, tuttavia, è che esso trascura il processo di formazione del sistema politico italiano, che si differenzia chiaramente da altre esperienze europee. Molte parti dell'Italia unita non avevano una tradizione di governo rappresentativo e di elezioni dirette (se si esclude il Regno di Sardegna a partire dal 1848); il Parlamento e i corpi intermedi rimasero inoltre scarsamente rappresentativi fino all'epoca della prima guerra mondiale. Non esistevano, o in ogni caso restavano esclusi dalla scena parlamentare, partiti politici organizzati in senso moderno; il potere esecutivo della Corona e del governo non era paragonabile a quello, ad esempio, dell'impero tedesco sotto Bismarck. Tutti questi aspetti ebbero, come vedremo, conseguenze

---

[4] Le definizioni sono riprese da H. FINER, *The Theory and Practice of Modern Government*, London 1965[4], p. 7.

[5] Il più esplicito sostenitore di questa opinione e, al tempo stesso, il solo autore che affronti esaurientemente la storia dei prefetti italiani, è R.C. FRIED, *The Italian Prefects. A Study in Administrative Politics*, New Haven 1963 (tr. it. *Il prefetto in Italia*, Milano 1967). Ma punti di vista simili sono sostenuti ancora oggi: cfr. U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna 1989.

profonde nel determinare il posto e il ruolo dell'amministrazione pubblica in generale e dei prefetti in particolare.

Negli approcci di tipo giuridico, le funzioni politiche del prefetto sono state sempre riconosciute come intrinseche alla protezione degli interessi dello Stato. In qualche modo, questa prospettiva è più realistica di quella sviluppatasi in seno alla scienza politica, ma essa tende a focalizzarsi sullo Stato inteso come Stato di diritto[6]. Da ciò consegue una prospettiva normativa, di stampo quasi positivistico, che manca di cogliere la reciprocità dei rapporti fra lo Stato e la società, e mostra quindi una validità limitata per lo storico[7].

Il mio intento è di cominciare separando politica e amministrazione, per poi però procedere, in contrasto con una distinzione troppo astratta, a riunire i due termini nel contesto dell'Italia del diciannovesimo secolo, il cui «ritardo» in molti campi (unificazione, industrializzazione, governo parlamentare) influenzò profondamente il rapporto fra pubblica amministrazione e politica. In breve, il mio approccio rovescia l'ordine in cui vengono di solito discusse la politica e l'amministrazione: fu cioè l'amministrazione, mantenendo il proprio ruolo di moderatrice della società civile (come si è visto nel primo capitolo), che creò, nel quadro di un progetto di modernizzazione amministrativa, il sistema della rappresentanza politica. Questo punto di vista, che cerca di mettere in rilievo l'amministrazione prima della politica, permette di elaborare una visione più equilibrata della prassi del sistema prefettizio nell'Italia liberale.

Quest'idea, nonostante quanto sin qui detto, non è del tutto nuova. Molte ipotesi di questo studio traggono infatti spunto dalle acute osservazioni di autorevoli studiosi come Ernesto Ragionieri, Alberto Aquarone, Roberto Ruffilli, Sabino Cassese e Raffaele Romanelli[8]. È piuttosto

---

[6] M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. SCHIAVONE, Roma-Bari 1990, pp. 21-27.

[7] Cfr., ad esempio, gli ancora validi contributi di L. FREZZINI, *Prefetto e sottoprefetto*, in *Digesto Italiano*, XIX, parte 1ª, Torino 1909-1912, pp. 308-367, e di T. MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, II, Milano 1907, in particolare pp. 150-272.

[8] Cito qui soltanto i saggi che mi hanno maggiormente influenzato: E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, ora in ID., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma 1979², pp. 81-137; A. AQUARONE, *Accentramento e prefetti nei primi anni dell'unità*, ora in ID.,

sorprendente tuttavia che le loro stimolanti idee sulla figura del prefetto non abbiano dato avvio ad una ricerca sistematica basata sulla documentazione degli archivi delle prefetture[9]. In parte, ciò è dovuto al cattivo stato in cui versano molti di questi archivi (come si è ricordato nella prefazione), in parte al perdurare del predominio di prospettive politicizzate. Per quanto mi riguarda, ho cercato di ovviare a queste carenze collegando la mia interpretazione dell'attività della prefettura ai frutti di una vasta ricerca d'archivio.

2. – *I prefetti.* Lo Stato faceva sentire la propria presenza nella società su vari fronti: le scuole, il settore militare, i lavori pubblici e certamente l'amministrazione civile erano gli avamposti di un'ideologia nazionale mirante all'integrazione e al progresso. Uno studio delle attività della prefettura e della figura cardine del prefetto sembra quindi particolarmente proficuo per poter valutare il precario equilibrio fra il potere centrale e l'autonomia locale, gli interessi nazionali e quelli locali, il controllo e l'iniziativa, l'autorità e l'autonomia. I prefetti, gli «statesmen in disguise» italiani, occupavano una posizione alquanto precaria al centro della catena esecutiva che andava dalle autorità centrali fino alle amministrazioni municipali e viceversa: da una parte, essi erano tenuti ad applicare la politica governativa in un ambiente spesso mal disposto; dall'altra, essi erano così profondamente coinvolti nell'amministrazione quotidiana delle loro province da diventare i soggetti più idonei per difendere gli interessi locali a livello centrale.

La legge comunale e provinciale investiva il prefetto del «potere esecutivo in tutta la provincia». Egli sorvegliava tutti i settori della pubblica amministrazione, e in caso di bisogno poteva intraprendere

---

Alla ricerca dell'Italia liberale, Napoli 1972, pp. 157-191; S. CASSESE, *Il prefetto nella storia amministrativa*, in «RTDP», XXXIII (1983), pp. 1449-1457; R. RUFFILLI, *La questione del decentramento nell'Italia liberale*, in *L'organizzazione della politica. Cultura, istituzioni, partiti nell'Europa liberale*, a cura di N. MATTEUCCI e P. POMBENI, Bologna 1988, pp. 429-448; R. ROMANELLI, *Tra autonomia e ingerenza: un'indagine del 1869*, ora in ID., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, nuova ed., Bologna 1995, pp. 79-156. Per una visione d'insieme in un'ottica centrata sulla vita effettiva delle istituzioni si veda ora *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma 1995.

[9] Cfr. E. GUSTAPANE, *Le fonti per la storiografia dei prefetti*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP», I (1993), pp. 245-279.

i passi considerati indispensabili per il funzionamento degli uffici; poteva inoltre fare uso della polizia e richiedere l'intervento della forza armata (art. 3 della legge del 1865); lo assistevano alcuni consiglieri, che formavano il Consiglio di prefettura[10]. Nel periodo liberale le prefetture (69 dopo l'annessione di Roma) avevano in media 30 impiegati, se si esclude il personale di basso servizio. Nel 1877, ad esempio, era la prefettura di Roma ad avere il più alto numero di impiegati (57), seguita da Torino (53), Milano e Alessandria (entrambe con 52); le prefetture di Bologna e Reggio Calabria avevano a quel tempo 30 impiegati, quella di Venezia 26 (r.d. 25 giugno 1877, n. 3925). Queste cifre fecero registrare solo minime variazioni nel corso dei decenni successivi. La sensazione generale, soprattutto all'interno del corpo prefettizio, era che questi organici fossero assolutamente insufficienti per svolgere tutti i servizi, ma per ragioni di bilancio il Ministero dell'interno non poté aumentare in misura sostanziale il proprio personale fino all'inizio del nuovo secolo.

Il regolamento per l'esecuzione della legge divideva le prefetture in quattro divisioni: la prima era composta dalla segreteria e si occupava del servizio per il consiglio di prefettura e la deputazione provinciale; la seconda si prendeva cura dell'amministrazione dei corpi morali; la terza si occupava degli affari relativi alla sicurezza pubblica, al servizio militare e alla leva, alla sanità pubblica; la quarta si dedicava alle amministrazioni governative, alla contabilità e alle materie non altrimenti assegnate. In aggiunta a queste divisioni i prefetti avevano il proprio gabinetto, che si occupava degli affari riservati e del personale. Dal 1874 in poi venne introdotto un ufficio di ragioneria separato[11].

---

[10] La legge comunale e provinciale del 1865 non nomina la carica di consigliere delegato, il sostituto del prefetto. Funzionari con questa qualifica si ritrovano tuttavia nei ruoli organici delle prefetture. Il r.d. del 15 novembre 1871, n. 535, attribuiva ai consiglieri delegati una paga straordinaria. Secondo commentatori della legge più tardi, il posto di consigliere delegato, col relativo stipendio, venne istituito col r.d. del 25 giugno 1877, n. 3925; cfr. ad esempio A. SANTINI, *Codice dei comuni e delle provincie*, Roma 1889, p. 58.

[11] Il regolamento allegato alla nuova legge comunale e provinciale del 1889 confermò le varie alterazioni introdotte nel frattempo all'organizzazione iniziale. La prefettura venne così divisa: gabinetto, quattro divisioni, ufficio di ragioneria, ufficio del provveditore agli studi e ufficio di pubblica sicurezza.

L'orario di ufficio degli impiegati delle prefetture andava dalle 9 del mattino alle 4 del pomeriggio (in estate dalle 8 alle 3 del pomeriggio) o alle 5,30, se il pranzo veniva consumato fuori. La domenica e i giorni festivi gli impiegati erano tenuti a lavorare solo al mattino. I prefetti stessi erano autorizzati ad emanare un regolamento interno per il rapido disbrigo degli affari in corso. In genere essi stabilivano precise regole per la spedizione, la firma e l'archiviazione dei documenti, in stretta osservanza della gerarchia burocratica. Erano previste severe sanzioni per chi non rispettasse la riservatezza degli affari. Il prefetto di Reggio Calabria, ad esempio, stabilì degli orari fissi per le visite di estranei agli uffici (il mattino dalle 10 alle 12), ma solo il prefetto stesso e i consiglieri potevano ricevere visitatori. A senatori, deputati e funzionari pubblici era riservato un trattamento privilegiato, in quanto essi potevano compiere visite dalla terza fino alla penultima ora di lavoro dell'ufficio, ed erano ricevuti prima di ogni altro visitatore[12].

L'estrazione sociale dei primi prefetti, quelli in servizio fra il 1861 e il 1871, è stata presa in esame da Ragionieri; i suoi dati mostrano che nel 1861 su 59 prefetti, 31 provenivano dal nord Italia, 11 dal centro e 17 dal sud; nel 1871, dopo l'annessione di Venezia e di Roma, 33 erano nati nel nord, 15 nel centro e 19 nel sud (di 2 non si conosce l'origine)[13]. Le origini regionali hanno sempre attirato l'attenzione della storiografia italiana sull'amministrazione pubblica. In una certa misura, l'idea in qualche modo negativa della «piemontesizzazione» dello Stato unitario è ampiamente dovuta al numero relativamente elevato di funzionari piemontesi all'interno dell'amministrazione pubblica, in modo particolare ai suoi livelli più elevati. Su 65 alti funzionari (direttori generali e direttori capi divisione) che lavorarono negli uffici centrali del Ministero dell'interno fra il 1870 e il 1899, 37 provenivano dal nord (di cui 26 dal Piemonte), 13 dal centro e 15 dal sud[14]; sui 69 prefetti in carica verso la

---

[12] *Regolamento interno della Prefettura di Reggio Calabria*, in «Bollettino della Prefettura di Reggio Calabria» 1868, p. 84.

[13] E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*... cit., p. 136.

[14] N. RANDERAAD, *Gli alti funzionari del Ministero dell'interno durante il periodo 1870-1899*, in «RTDP», XXXIX (1989), p. 210; si vedano anche le cifre basate su un campione più ampio di funzionari riportate in M. CACIOLI, *Il Ministero degli interni: i funzionari*, in ISAP, *Le riforme crispine*, I, *Amministrazione statale*, Archivio n.s. 6, Milano 1990, pp. 327-413, in particolare p. 382.

fine degli anni Ottanta, 38 erano originari del nord (17 dell'ex Regno di Sardegna), 9 del centro, e 22 del Mezzogiorno[15]. I 46 prefetti di questo studio mostrano un quadro diverso: 17 dal nord, 10 dal centro e 19 dal sud (si veda l'Appendice al presente studio). È comunque tutt'altro che evidente, al contrario di quanto si suggerisce spesso, che la maggioranza settentrionale non avesse un atteggiamento favorevole nei confronti delle regioni più arretrate del nuovo Stato. In primo luogo, molti alti funzionari erano portatori di un sincero spirito risorgimentale, consacrato allo scopo dell'unità, ed erano quindi aperti verso l'integrazione di quelle parti del Regno. Secondariamente, le stesse carriere conducevano molti impiegati pubblici, specialmente quelli dell'amministrazione dell'Interno, nelle varie parti d'Italia, e di solito i prefetti si succedevano molto rapidamente; la provincia di Bologna ebbe ad esempio 20 prefetti in 35 anni. Così, si potrebbe sostenere che le esperienze di carriera «decentrate» costituissero un fattore più importante rispetto alle stesse origini regionali, quando si presentava l'occasione di conoscere regioni «straniere» della penisola[16].

Nell'amministrazione italiana degli Interni l'aristocrazia era scarsamente rappresentata. Storicamente, la presenza di nobili era più che altro ristretta al Ministero della guerra e al Ministero degli esteri: prima del 1900, il 46,2% dei diplomatici apparteneva a famiglie nobili[17]. Ma in generale, l'amministrazione pubblica italiana era una roccaforte della borghesia, in misura molto maggiore rispetto agli analoghi settori in Francia o in Germania. Alla fine degli anni Ottanta, 11 prefetti su 69 erano nobili di nascita[18]; su 65 alti funzionari del Ministero dell'interno negli ultimi decenni del secolo, solo uno apparteneva all'aristocrazia[19]. Dei 46 prefetti elencati nell'Appendice di questo volume 14 erano nobili; questo numero relativamente alto si può spiegare considerando l'impor-

---

[15] E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie di Francesco Crispi*, in «RTDP», XXXIV (1984), p. 1058.

[16] N. RANDERAAD, *Gli alti funzionari del Ministero dell'interno*... cit., p. 235. Cfr. inoltre G. TOSATTI, *Introduzione*, in *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, a cura di G. MELIS, II, *Il Ministero dell'interno*, a cura di G. TOSATTI, Bologna 1992, pp. 23-51.

[17] UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE, DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE E SOCIALI, *La formazione della diplomazia italiana (1861-1915). Indagine statistica*, Roma 1986, p. 63.

[18] E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa*... cit., p. 1058.

[19] N. RANDERAAD, *Gli alti funzionari del Ministero dell'interno*... cit., p. 211.

tanza delle prefetture di Venezia e di Bologna, che richiedevano la guida di uomini che fossero «naturalmente» abituati a frequentare gli ambienti più elevati.

Sebbene i poteri conferiti al prefetto appaiano illimitati (l'esecuzione di quasi ogni legge implicava la sua cooperazione), alcuni acuti osservatori notarono che la rappresentanza a livello provinciale dell'esecutivo venne presto frammentata in vari organi, a cominciare dalle intendenze di finanza, istituite nel 1869. I ministeri preferirono così appoggiarsi ai propri funzionari periferici piuttosto che ad un prefetto «integrato»[20], e in tal modo il prefetto perse gradualmente la sua ineguagliata autorità amministrativa. Ciò nonostante, quella del prefetto rimase lungo tutto il periodo liberale una figura centrale nella vita amministrativa, sociale e culturale della provincia. Una scatola di corrispondenza personale appartenuta a Giovanni Mussi, prefetto di Bologna nei primi anni Ottanta, conservata all'Archivio di Stato di Bologna, mostra che egli ricevette una quantità innumerevole di lettere, opuscoli e inviti di associazioni locali e di persone altolocate[21]. I prefetti erano tenuti a presentarsi in uniforme in occasione di cerimonie pubbliche, secondo norme meticolosamente prescritte da un decreto regio del 1859: un abito turchino di taglio militare con ricami in oro, sottoveste e cravatta bianchi, spada con elsa d'oro decorata in madreperla, una guaina nera e un cappello alla francese ornato da piume nere, con fibbia d'oro e nappa nazionale[22]. Inoltre, i prefetti delle città maggiori ricevevano consistenti fondi per le spese di

---

[20] Sulle caratteristiche «non integrate» del lavoro del prefetto italiano, in contrasto con il sistema integrato francese, cfr. R.C. FRIED, *The Italian Prefects*... cit., pp. 306-307 (tr. it. cit., pp. 263 sgg.) e S. CASSESE, *Il prefetto*... cit., p. 1453. La non integrazione nel lavoro del prefetto era già stata segnalata da alcuni commentatori ottocenteschi, a proposito dei quali vale la pena di menzionare gli avvertimenti dell'ex prefetto Achille Serpieri: A. SERPIERI-D. SILVAGNI, *Legge sull'amministrazione comunale e provinciale*... cit., pp. 39-41 (come appare dal frontespizio, Serpieri commentò i primi dodici articoli della legge, comprendenti quelli relativi ai poteri del prefetto).

[21] AS BO, *Pref., Gab.*, b. 351. Contrariamente ai prefetti francesi, sono pochi i prefetti italiani che hanno lasciato memorie. La sola vera autobiografia, relativa in modo particolare al periodo giolittiano, è quella di A. NASALLI ROCCA, *Memorie di un prefetto*, a cura di C. TRIONFI, Roma 1946. Di conseguenza, sono poche anche le biografie: cfr. V.G. PACIFICI, *Angelo Annaratone (1844-1922). La condizione dei prefetti nell'Italia liberale*, Roma 1990. Una scelta dell'autobiografia di Alessandro Guiccioli, prefetto e diplomatico, è riportata in *Diario di un conservatore*, Milano 1973.

[22] R.d. del 2 dicembre 1859; cfr. anche ACS, *Min. Int., Direzione generale degli affari generali e del personale, Atti amministrativi*, b. 15, fasc. 92.

rappresentanza[23], e molte prefetture erano alloggiate in preesistenti palazzi eleganti e centrali[24].

All'inizio di questo capitolo sono stati citati diversi autori che formularono duri giudizi sui prefetti. Sebbene siano queste le opinioni che gli storici hanno poi privilegiato, vi furono alcuni commentatori vicini alla realtà amministrativa che misero in luce gli aspetti positivi del lavoro del prefetto. Seguendo De Sterlich, Carlo Astengo, un esperto funzionario dell'amministrazione degli Interni, fornì una definizione dell'azione dello Stato che andava oltre la semplice norma di legge. Egli ne enfatizzò la «potenza d'iniziativa per tutte le novità morali, economiche e politiche, ogni qualvolta l'individualismo sia impotente a conseguirle e disciplinarle». Una gran parte dell'iniziativa statale ricadeva nella sfera d'azione del prefetto:

> «è importantissima sua missione quella di cui la legge non fa cenno, consistente in un'assidua iniziativa tendente a far germogliare tutte le forze vive della provincia, a provocarne lo spirito d'associazione, a raccoglierle, dirigendone l'attività nel senso di un ordinato progresso morale, politico, economico»[25].

Il ruolo guida del prefetto sarà anche il motivo dominante dei capitoli successivi.

Sebbene il prefetto, in qualità di rappresentante del governo, avesse a che fare, in modo più o meno diretto, con l'intera vita amministrativa della provincia, la discussione si limiterà qui soltanto ad alcune specifiche aree. Fra le omissioni ce n'è soprattutto una che richiede qualche spiegazione preventiva. Fino ad oggi l'opinione pubblica ha sempre pensato al prefetto come a colui che è deputato al mantenimento dell'ordine pubblico; è forse il caso di notare che, nonostante che il comando supremo delle forze di polizia spettasse al prefetto, l'ufficio di capo della polizia nella provincia era di solito tenuto da un questore (e nelle province di minore importanza da un ispettore). Ma a parte questa riserva, è fuori dubbio che la legge e l'ordine fossero temi fondamentali per tutto il

---

[23] E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa...* cit., p. 1051.

[24] N. RANDERAAD, *The State in the Provinces: the Prefecture as a Palace after Unification*, in *The Power of Imagery. Essays on Rome, Italy and Imagination*, a cura di P. VAN KESSEL, Roma 1993, pp. 98-108.

[25] *Guida amministrativa ossia commento della legge comunale e provinciale (Testo unico 10 febbraio 1889)...*, a cura di C. ASTENGO et al., Roma 1889, p. 88.

corso del diciannovesimo secolo e che il prefetto fosse coinvolto in prima persona nel mantenimento dell'ordine pubblico — una funzione che richiederebbe analisi simili a quelle qui proposte per l'amministrazione civile. Ciò in quanto nel rapporto fra Stato e società, fra l'imposizione di una specifica percezione del potere e ogni sorta di ostacoli, ritroviamo sostanzialmente gli stessi problemi che stanno alla base delle pratiche di violenza, fisica e simbolica, da parte dello Stato[26].

Le azioni dei prefetti che saranno prese in esame riguardano tutte la fondazione di una «rudimentale modernità»: i corpi rappresentativi (Parlamento e consigli provinciali e comunali), un'amministrazione locale uniforme e ben funzionante e la responsabilità finanziaria delle autorità locali. Nei primi decenni postunitari l'amministrazione pubblica, nonostante l'ambizione della classe dirigente di abbracciare l'intera società, non riuscì ad estendere la gamma dei servizi in modo paragonabile a quanto si stava realizzando in Inghilterra o in Germania. Così, la maggior parte di questo studio affronta una fase di sviluppo dell'amministrazione che precede l'apice della «rivoluzione di governo ottocentesca»[27]. Si potrebbe forse sostenere che gli oggetti della mia ricerca sono una condizione necessaria per una decisa ed efficace estensione della capacità di controllo dell'amministrazione sulla società, ma non è mia intenzione spingermi così lontano. I temi della mia indagine sono suddivisi nei cinque capitoli seguenti, tre dei quali trattano del governo municipale (sindaci ed elezioni locali, scioglimento dei consigli comunali, servizi municipali), uno le finanze locali e l'ultimo il modo di condurre le elezioni parlamentari. In ognuno di essi emergerà chiaramente la funzione «bipolare» del prefetto.

---

[26] Su questo tema cfr. J.A. DAVIS, *Conflict and Control. Law and order in nineteenth-century Italy*, London 1988 (tr. it. *Legge e ordine. Autorità e conflitti dal 1790 al 1900*, Milano 1989); R.B. JENSEN, *Liberty and Order: the Theory and Practice of Italian Public Security, 1848 to the Turn of 1890*, Ann Arbor, Michigan University Microfilm International, 1987. Per un'analisi dei controlli sull'ordine pubblico, in relazione all'amministrazione civile cfr. G. ASTUTO, *Amministrazione e ordine pubblico in Sicilia dopo la repressione dei Fasci*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP», III (1995), pp. 113-149.

[27] Cfr. il dibattito che fece seguito a O. MACDONAGH, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: a Reappraisal*, in «The Historical Journal», I (1958), pp. 52-67. Un più recente bilancio del «dibattito MacDonagh» si può vedere in R. MACLEOD, *Introduction*, in *Government and Expertise. Specialists, Administrators and Professionals, 1860-1919*, a cura di R. MACLEOD, Cambridge 1988, pp. 1-24.

Come si è accennato nella prefazione, sono state utilizzate fonti di vario tipo. Fra le altre, due sono quelle più importanti: le circolari prefettizie raccolte in gran parte nel «Bollettino della prefettura» e i rapporti periodici sullo spirito pubblico. La prima fonte è rappresentativa di un movimento verso il basso lungo la catena esecutiva, la seconda di un movimento ascendente. In entrambi i casi il prefetto e il suo staff svolgevano una funzione di filtro, sia per diffondere le istruzioni fra le amministrazioni di livello inferiore che per trasmettere informazioni al Ministero dell'interno. Il «Bollettino della prefettura», pubblicato obbligatoriamente da ogni prefettura in base alla legge comunale e provinciale del 1865, veniva stampato e distribuito a spese dei comuni[28]. Le informazioni da inserirvi includevano le circolari prefettizie e ministeriali, le leggi e i decreti regi (sebbene si sottolineasse che questi dovevano anche circolare separatamente), i regolamenti governativi e tutti gli altri affari riguardanti la provincia. In una circolare ministeriale, firmata dal segretario generale Giuseppe Alasia, le modalità per la compilazione dei bollettini venivano enunciate in dettaglio; ai prefetti veniva lasciato un buon margine di libertà:

> «L'esperienza dei luoghi e degli affari guiderà i signori Prefetti nella scelta e nello svolgimento dei soggetti del bollettino, ed il sottoscritto si rimette in tal parte al prudente loro giudizio, aggiungendo solo che uno fra i precipui intenti delle pubblicazioni in discorso vuol essere quello di riuscire nella unificazione dei sistemi amministrativi in base alle norme generali che si vanno diramando dalle Autorità centrali»[29].

I bollettini delle prefetture erano chiari esempi di decentramento burocratico. Alcuni si spingevano anche troppo lontano, con grande dispetto del Ministero, fino a pubblicare annunci privati, non solo quindi

---

[28] Nel 1876 il «Bollettino della prefettura» venne sostituito dal «Foglio periodico» (*Circolari del Ministero dell'interno*, 5 e 15 settembre 1876, n. 31400) senza nessun cambiamento fondamentale. Venne aggiunto soltanto un supplemento contenente annunci ufficiali legislativi e giudiziari (il «Foglio di annunzi»), da pubblicarsi almeno due volte la settimana. Il nuovo governo della Sinistra aveva deciso di non ricorrere più ai normali quotidiani per pubblicare gli annunci ufficiali: una pratica che faceva sì che quegli stessi giornali si sentissero tenuti a favorire la politica del governo. Dopo il 1880 le spese per il bollettino non vennero più sostenute dai comuni, bensì poste sul bilancio della prefettura: *Circolare del Ministero dell'interno*, 20 luglio 1880. Col r.d. 21 febbraio 1897, n. 89, il bollettino venne abolito.

[29] *Circolare del Ministero dell'interno*, 23 febbraio 1866, n. 16067.

adattando le linee nazionali alle circostanze locali, ma mischiando il dominio pubblico col privato[30]. Uno sguardo ai bollettini di Venezia, Bologna e Reggio Calabria permette di rilevare una notevole differenza nei contenuti, attribuibile a differenti esigenze amministrative e tradizioni e al diverso grado di diligenza da parte dei prefetti[31].

Le relazioni sullo spirito pubblico costituivano importanti fonti d'informazione per le autorità centrali. Si riteneva che lo spirito pubblico riflettesse la volontà della popolazione di sforzarsi per raggiungere la felicità e il progresso; in altre parole, di condividere le intenzioni del governo. L'articolo 1 del regolamento allegato alla legge comunale e provinciale del 1865 prescriveva che i prefetti redigessero in novembre un rapporto annuale sulle condizioni generali delle loro province. A parte questo rapporto generale, che cadde presto in disuso, i prefetti redigevano rapporti periodici sull'ordine pubblico e le condizioni politiche, amministrative ed economiche all'interno del loro territorio[32]. Inizialmente il Ministero dell'interno tenne sotto stretta osservazione la redazione di questi rapporti:

> «Essendo compito principale de' Governi Civili di provvedere co' mezzi più efficaci che sono a loro disposizione al mantenimento della pubblica sicurezza, alla tutela della vita e della proprietà de' cittadini, ed alla pronta soddisfazione dei loro giusti e legittimi interessi, non è alcuno che non vegga come importi grandemente a questo Ministero di essere al più presto informato dello spirito che domina nelle popolazioni, e delle condizioni morali, politiche ed economiche delle varie provincie»[33].

---

[30] Cfr. le *Circolari del Ministero dell'interno*, 20 febbraio 1870, n. 18100; 6 settembre 1870; 31 gennaio 1874, 14 dicembre 1879.

[31] Per quanto riguarda le tradizioni, nel Regno di Napoli venne pubblicato un analogo periodico, il «Giornale d'Intendenza»; cfr. A. SCIROCCO, *Tra stampa amministrativa e stampa di regime: il Giornale d'Intendenza nel Regno di Napoli dell'Ottocento*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LXXVI (1989), pp. 476-490.

[32] Questi rapporti erano dapprima mensili (*Circolare del Ministero dell'interno*, 31 ottobre 1864, n. 15417), quindi trimestrali (*Circolare*, 18 aprile 1865, n. 5499), poi di nuovo mensili dal 1866 al 1870 (*Circolare*, 25 luglio 1866, n. 9177), quindi ancora trimestrali, fino al 1874 (*Circolare*, 16 gennaio 1870, n. 99). Infine, in considerazione della crescente regolarità della vita politica e amministrativa, il Ministero decise che i rapporti avessero cadenza semestrale (*Circolare*, 16 marzo 1874, n. 1615). Ci sono alcune analogie sorprendenti fra gli obiettivi di questi rapporti e analoghi strumenti che si erano innestati sulla prassi inaugurata nel periodo napoleonico (per il quale cfr. S.J. WOOLF, *Les bases sociales du Consolat. Un mémoire d'Adrien Duquesnoy*, in «Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine», XXXI (1984), pp. 597-618).

[33] *Circolare del Ministero dell'interno*, 25 luglio 1866, n. 9177 (riservata).

Nel 1869, dopo un'ondata di agitazioni politiche e sociali nel settentrione, il Ministero richiamò i prefetti ad assegnare la massima importanza ai loro rapporti periodici:

> «Al governo importa conoscere il vero stato morale delle popolazioni, le cause vere del malcontento, ove esiste, e studiarne i rimedii, non in modo vago, non accarezzando illusioni, ma praticamente e seriamente. Delle malattie morali, l'apatia è dannosissima in un paese che si governa coll'opinione pubblica; e deve esser curata nell'interesse a un tempo dell'ordine e della libertà»[34].

I rapporti, ai quali si chiedeva di penetrare a fondo le condizioni locali, acquistarono così un peso fondamentale nell'ordinaria attività delle prefetture. Ogni divisione redigeva un resoconto delle proprie attività e della situazione del campo amministrativo assegnatole, e anche il questore inviava un rapporto al prefetto; i prefetti meno attivi si limitavano a mettere insieme i vari pezzi e ad inviare il tutto col proprio nome. Nel 1876, immediatamente dopo aver assunto il potere, il governo della Sinistra mise in chiaro che era sua intenzione utilizzare i rapporti periodici come punti di partenza per la propria campagna elettorale. Attraverso i rapporti dei prefetti si sperava di poter «conoscere qual sia il giudizio del paese sugli atti del governo non meno che sulle riforme che si ha in animo d'introdurre nella pubblica anmministrazione»[35].

I rapporti periodici sono una fonte importante per ricostruire il modo in cui i prefetti vedevano, nel bene e nel male, le loro province. In assenza di documenti a carattere personale, questa rimane la fonte più attendibile per lo studio dell'ideologia collettiva del corpo prefettizio. Le variazioni sono comunque notevoli[36]: alcuni prefetti mettevano evidentemente una maggiore dose di energia nei loro rapporti, cercando di rendere giustizia al proprio ruolo di sostenitori degli interessi locali (soprattutto prestando molta attenzione alla sezione «bisogni della provincia»); altri invece saltavano rapidamente alla conclusione, più o meno giustificata,

---

[34] *Circolare del Ministero dell'interno*, 28 giugno 1869, n. 119 (riservata).

[35] *Circolare del Ministero dell'interno*, 28 giugno 1876, n. 3556 (riservata). Pochi mesi dopo il Ministero diffuse istruzioni dettagliate sulla forma dei rapporti semestrali: *Circolare*, 4 dicembre 1876, n. 6808.

[36] P. BORZOMATI, *Utilità e limiti delle relazioni dei prefetti*, in *Economia e società nella storia dell'Italia contemporanea. Fonti e metodi di ricerca*, a cura di A. LAZZARINI, Roma 1983, pp. 109-117.

che le cose stavano andando meglio che nell'anno precedente. Fra le righe traspaiono spesso le convinzioni personali dello scrivente, anche se talvolta è difficile dire se a parlare sia il prefetto stesso o uno dei membri del suo ufficio.

3. – *L'amministrazione sul campo.* La varietà dell'azione dei prefetti può essere meglio illustrata dal loro lavoro giornaliero nelle province amministrate. Le province qui prese in esame (Venezia, Bologna e Reggio Calabria) sono state selezionate non solo per le ragioni archivistiche già esposte, ma anche perché sono rappresentative di regioni assai differenziate del regno d'Italia. Le tre province riflettono ovviamente la tradizionale divisione dell'Italia fra nord, centro e sud; ma, più ancora di questo, esse sono tipiche di contesti amministrativi, sociali ed economici peculiari, che dovettero in ogni caso adattarsi al tipo di governo sviluppatosi in Piemonte. Come si è già accennato, tutti gli Stati preunitari avevano sistemi amministrativi caratterizzati da una relazione gerarchica fra centro e periferia, con amministratori sul modello del prefetto come figure chiave. In questo senso, sebbene molti critici mettessero sotto accusa il suo eccessivo centralismo, il modello piemontese imposto all'Italia unita non era in contrasto con le preesistenti forme di amministrazione civile. Non sembra quindi che valga molto la pena dilungarsi sulla centralizzazione in quanto tale. Piuttosto, ci si può avvicinare maggiormente alla realtà amministrativa indagando in dettaglio gli effetti e le reazioni al centralismo, specialmente quando esso si doveva confrontare con un sistema rappresentativo e col graduale aumento del corpo elettorale. Si pone quindi il problema di valutare fino a che punto il centralismo sopravvisse, e se addirittura esso si sia rafforzato, come nel caso della Francia del Secondo Impero[37]. Ovviamente uno studio dell'amministrazione locale nell'Italia liberale condotto dall'alto verso il basso è insoddisfacente; si dovrebbe anche tentare di accertare fino a che punto la periferia, o meglio le diverse periferie, riuscissero a rispondere alle sollecitazioni dall'alto.

---

[37] Secondo l'autorevole giudizio di Zeldin, il bonapartismo rappresentò il mezzo attraverso cui la centralizzazione risolse il "problema" del suffragio universale in Francia: T. ZELDIN, *France 1848-1915*, I, *Ambition, Love and Politics*, Oxford 1973, p. 522.

Così, la «bipolarità» del prefetto acquista il suo pieno significato. La possibilità di avere successo nell'esercizio dei suoi doveri dipendeva in primo luogo dalla sua capacità di interpretare le leggi nazionali tenendo conto della situazione locale; in secondo luogo, dalla sua abilità nel promuovere il consenso fra le élites locali. Attraverso la combinazione del suffragio ristretto e del considerevole potere in mano alle amministrazioni comunali e provinciali i notabili locali, in massima parte fortemente attaccati agli interessi fondiari, conservarono molta della loro tradizionale autorità. Ma per i liberali al potere la questione principale riguardava la possibilità che questi notabili fossero disponibili a mettere la propria autorità al servizio dello Stato unitario. In questo senso uno dei modi per servire il Paese, mantenendo nel contempo un occhio vigile sugli interessi locali, era quello di accettare l'incarico di sindaco. Fino alla fine del secolo i sindaci venivano nominati dal governo (a parte che nelle città più grandi, dove la carica venne resa elettiva già dal 1889): vedremo più avanti che la nomina dei sindaci costituiva un'operazione lunga e difficile, la cui responsabilità ricadeva in gran parte sui prefetti.

Il processo di smantellamento della vecchia gerarchia sociale si prolungò per tutto il diciannovesimo secolo, e nonostante ciò continuarono a sopravvivere forti residui. La mentalità elusiva o talvolta l'ostilità aperta nei confronti dello Stato furono un corollario della rivoluzione operata nei rapporti fra centro e periferia sotto il regime napoleonico[38]. La creazione di nuove unità territoriali e l'uniformità conferita all'organizzazione amministrativa segnarono una netta frattura con l'*ancien régime*, e furono un duro colpo per le *élites* tradizionali. La loro opposizione crebbe quando apparve che la Restaurazione, in realtà, conservava molti istituti dello Stato napoleonico. Ciò fu particolarmente evidente nel Regno di Napoli. Nel 1820 molti comuni napoletani inviarono petizioni al Parlamento, presentando le loro lagnanze a proposito di un progetto di riforma comunale; uno dei temi ricorrenti era la richiesta di restaurare i poteri che i comuni avevano nell'epoca pre-rivoluzionaria, dei quali le vecchie *élites* si erano ampiamente avvantaggiate[39]. L'autonomia alla quale

---

[38] M. BROERS, *Italy and the Modern State: the Experience of Napoleonic Rule*, in *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, III, *The Transformation of Political Culture 1789-1848*, a cura di F. FURET e M. OZOUF, Oxford 1989, pp. 489-503.

si aspirava era quindi quella dell'antico regime, in nessun modo collegata agli interessi di uno Stato unitario moderno. La resistenza messa in mostra nel periodo napoleonico e durante la Restaurazione non deve essere vista in collegamento diretto e lineare con l'opposizione del periodo postunitario. Tuttavia rimane vero, in modo particolare per il Mezzogiorno, che le rivalità familiari che nacquero dai cambiamenti di proprietà avvenuti nel primo Ottocento ostacolarono il governo municipale fino a ben oltre il 1860.

Le prassi e le convinzioni preunitarie continuarono ad interferire per più aspetti sul processo di consolidamento della «buona amministrazione». Nei primi anni Sessanta il prefetto di Palermo, Luigi Torelli, si sentì costretto a garantire pubbliche «udienze» settimanali, come aveva sempre fatto il viceré. Nelle sue memorie Torelli racconta con fastidio come i suoi venerdì pomeriggio fossero invariabilmente rovinati da file di persone imploranti piccoli favori o giustizia sommaria. Egli narra che avrebbe voluto abolire quell'usanza, ma «unanimi quelli del luogo mi dissero che pessimo sarebbe stato l'effetto, che avessi pazienza e sopportassi, perché sopprimerle così d'un colpo era pericoloso»[40]. Molte altre forme di usanze tradizionali che risultavano di intralcio alla modernizzazione amministrativa, così come essa veniva concepita dalla classe dirigente dell'Italia unita, saranno discusse più avanti.

Fra le tre province considerate, quella in cui i prefetti incontrarono maggiori difficoltà fu, e la cosa non sorprende, Reggio Calabria. Questa provincia, che copriva un'area di circa 4.000 chilometri quadrati, era stata istituita nel 1816 come Calabria Ulteriore Prima, denominazione che avrebbe conservato per qualche tempo anche dopo l'unità[41]. La transizione dal vecchio regime al nuovo non fu accompagnata da un'insurrezione; Garibaldi nominò come governatore della provincia l'esule antiborbonico Antonino Plutino, il quale emanò immediatamente una serie

---

[39] A. SPAGNOLETTI, *Centri e periferie nello Stato napoletano del primo Ottocento*, in *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società e istituzioni*, a cura di A. MASSAFRA, Bari 1988, pp. 383-384.

[40] Citato in A. MONTI, *Il conte Luigi Torelli*, Milano 1931, p. 177.

[41] Nel 1806 la Calabria venne divisa in due province, la Citeriore e l'Ulteriore (con Monteleone come capoluogo). Reggio non era che un circondario. Cfr. U. CALDORA, *Calabria napoleonica (1806-1815)*, Napoli 1960, pp. 35-36.

di decreti, compreso quello che promulgava lo statuto piemontese, che sancirono l'annessione al Regno di Sardegna. La provincia era divisa in tre circondari (Reggio, Palmi e Gerace), e comprendeva 107 (e in seguito 106) comuni. Nel 1861 contava circa 325.000 abitanti, che aumentarono a 373.000 nel 1881 e raggiunsero i 445.000 nel 1901. Con loro la natura non era certo generosa; l'entroterra era costituito da montagne e foreste in gran parte inaccessibili, e nella stagione piovosa i torrenti in piena allagavano le poche strade esistenti. La malaria era una malattia di casa nei bassi terreni paludosi, e inoltre l'intera regione viveva sotto la minaccia di terremoti che, come quello del 1783, erano in grado di devastare gran parte di ciò che l'uomo aveva costruito. La natura garantiva anche alcune potenziali fonti di reddito, che tuttavia erano scarsamente sfruttate o venivano esaurite rapidamente; il disboscamento, ad esempio, veniva praticato su vasta scala. Solo molto lentamente la gente abbandonò la propria antica diffidenza nei confronti del mare; molti paesi erano situati sui monti, dove la terra era meno fertile ma la disposizione più sicura e il clima più salubre. Il porto di Reggio non era attrezzato per le esigenze della navigazione moderna, e la città si fece sfuggire le opportunità offerte dall'apertura del canale di Suez. L'agricoltura specializzata (principalmente agrumeti, oliveti e vigne) non era abbastanza forte per trainare l'economia provinciale nel corso della lunga crisi economica che cominciò nei primi anni Ottanta[42].

Nell'area costiera la terra era suddivisa fra piccoli proprietari, mentre il latifondo era predominante nella zona montuosa. La divisione dei demani e delle terre della Chiesa — un progetto intrapreso fin dal periodo napoleonico — non portò ad una distribuzione più equa. Molte aree fertili rimasero non coltivate a causa della scarsa volontà o, specialmente dopo l'inizio della crisi agraria, dell'impossibilità di investire da parte dei proprietari terrieri. La stagnazione economica perpetuò le relazioni sociali esistenti, basate su una gestione del potere di tipo autoritario e clientelare. In tali condizioni sociali ed economiche, la

---

[42] L. GAMBI, *Calabria*, Torino 1978; G. CINGARI, *Storia della Calabria dall'unità ad oggi*, Roma-Bari 1982; ID., *Reggio Calabria*, Roma-Bari 1988; P. BEVILACQUA, *Uomini, terre, economie*, in *Storia d'Italia Einaudi. Le regioni dall'Unità a oggi. La Calabria*, a cura di P. BEVILACQUA e A. PLACANICA, Torino 1985, pp. 115-362.

realizzazione del progetto liberale (buona amministrazione, istruzione primaria e costruzioni stradali) richiese tempo e pazienza. L'impegno dello Stato si rivelò insufficiente a sconfiggere le forze contrastanti a livello locale. In genere nei dibattiti sulla questione meridionale viene sempre messo in rilievo il fallimento dello Stato; senza voler contestare la validità di questa critica, intendo tuttavia qui dedicare un'attenzione particolare alla mediazione fra lo Stato e la società operata dai prefetti, che dopo tutto erano allo stesso tempo rappresentanti di quello Stato e sostenitori degli interessi locali, dei quali si facevano carico perché assumessero un peso maggiore.

In provincia di Bologna il lavoro del prefetto era in apparenza più semplice. Tuttavia, come vedremo in seguito, in questa zona esistevano altri tipi di problemi per l'affermazione della «buona amministrazione». La provincia di Bologna, che si estendeva su un territorio di 3.600 chilometri quadrati, era divisa in tre circondari: quello di Bologna e dei comuni vicini, quello di Imola e delle pianure circostanti e infine quello della zona montuosa di Vergato. La provincia aveva 58 comuni (61 dal 1884), circa 450.000 abitanti nel 1861, 461.000 nel 1881 e 521.000 nel 1901. L'organizzazione territoriale e amministrativa era stata riformata nel periodo napoleonico, l'ultima volta nel 1810[43]. Durante la Restaurazione, quando la provincia faceva parte dello Stato pontificio, il sistema di controllo dell'amministrazione locale venne mantenuto. Bologna divenne una delle diciassette delegazioni, amministrate da un cardinale legato[44]. Nel 1859 le province dell'Emilia Romagna si liberarono dal regime pontificio e pochi mesi più tardi si unirono al Regno sabaudo[45].

Bologna era un centro di vita economica, politica e culturale. La sua università era la prima e la più importante in Italia. Da quest'area provenivano autorevoli esponenti dell'*élite* politica nazionale, come Minghetti, Pepoli e Codronchi. La città occupava una posizione strategica

[43] A. BELLETTINI, *La popolazione del dipartimento del Reno*, Bologna 1965, p. 34; M. ZANI, *Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. Il riordino dei dipartimenti del Reno e del Panaro tra 1802 e 1814*, in «Storia urbana», XIV (1990), 51, pp. 44-97.

[44] E. ROTELLI, *Gli ordinamenti locali preunitari*, in ID., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano 1978, pp. 96-117.

[45] Su questi fatti cfr. I. ZANNI ROSIELLO, *L'unificazione politica e amministrativa nelle «provincie dell'Emilia» (1859-60)*, Milano 1965.

nella zona sud-orientale della val Padana e comandava vie di traffico dal Nord verso Firenze e il meridione, e dall'Adriatico al mar Tirreno. La principale attività economica era l'agricoltura. Bologna era stata per lungo tempo il centro della coltivazione della canapa in Italia, ma vi si erano sviluppate con successo anche altre colture. La piccola proprietà contadina era predominante in montagna, i mezzadri erano la classe contadina più estesa ai margini delle zone collinari, mentre le grandi e spesso fiorenti proprietà, nelle quali venivano utilizzati in gran numero braccianti, erano situate prevalentemente in pianura[46].

La più grande sfida alla tranquillità amministrativa proveniva, come riportavano spesso i prefetti, dai vari movimenti «sovversivi». Il clero anti-liberale aveva un'influenza notevole sui comuni dispersi nelle zone di montagna attorno a Vergato; l'opposizione cattolica intransigente aveva la sua roccaforte nella città di Bologna e compromise per lungo tempo le relazioni fra Stato e Chiesa. Le autorità nutrivano una profonda diffidenza verso le varie organizzazioni democratiche, che erano sostenute da famosi professori come Ceneri, Carducci e Filopanti. Ma il vero pericolo, agli occhi delle *élites* dirigenti, proveniva dai socialisti, che emersero ad Imola e in altri centri della campagna. L'azione politica dei prefetti venne caratterizzata sempre più dalla sorveglianza, diretta o indiretta, su questi gruppi. In aggiunta a ciò, il fatto che la protesta sociale e politica scoppiasse regolarmente fra il proletariato rurale richiedeva una incessante attività di controllo[47].

La provincia di Venezia, che si estendeva su un'area lagunare di circa 2.000 chilometri quadrati, era caratterizzata da una schiacciante prevalenza del capoluogo sugli altri comuni. La provincia contava circa 338.000 abitanti nel 1871, dei quali quasi il 40% viveva in città; nel 1896 la popolazione era salita a 386.000. La provincia aveva 7 circondari e 51 comuni; come sotto il governo austriaco i circondari, se si eccettua Venezia, erano amministrati da commissari distrettuali, e non da sottoprefetti. Nel 1882 gli uffici dei commissari di Mestre, Mirano e Dolo vennero soppressi, e rimasero immutati solo quelli di Chioggia, Portogruaro e San Donà.

---

[46] A.L. CARDOZA, *Agrarian Elites and Italian Fascism. The Province of Bologna*, 1901-1926, Princeton 1982, in particolare pp. 13-67.

[47] Si vedano i vari contributi in *Bologna*, a cura di R. ZANGHERI, Roma-Bari 1986.

A parte gli eterni problemi posti dalla regimazione della laguna, la situazione economica di Venezia era piuttosto allarmante. Le sue attività portuali erano in declino, soprattutto perché l'entroterra non poteva essere aperto. Il settore agricolo era arretrato e riceveva pochi impulsi; molti proprietari terrieri vivevano in città, e non erano capaci di sfruttare convenientemente le loro proprietà. Per il miglioramento delle infrastrutture ci si aspettava molto dai sussidi dello Stato, i cui interventi furono però scarsi. I prefetti, la maggior parte dei quali era pienamente consapevole delle speciali circostanze della provincia, si trovarono così in una posizione difficile: da una parte, si riteneva che essi dovessero adempiere le loro limitate responsabilità come rappresentanti dello Stato; dall'altra, essi prendevano spesso posizione in favore dei lavori pubblici, così necessari per l'area lagunare.

Come a Bologna, le autorità statali consideravano la forte presenza clericale come una potenziale minaccia per la messa in atto del programma liberale. Inoltre i prefetti si lamentavano spesso della mentalità conservatrice dell'aristocrazia, che, così si credeva, era incline ad alleanze a breve termine con la Chiesa.

Per ogni provincia ho scelto di illustrare un comune in modo particolare: Melito Porto Salvo per Reggio, Medicina per Bologna, Chioggia per Venezia. Questi comuni non avevano niente di simile, eppure la legge li rese uguali per quanto riguarda le loro istituzioni. In ognuno di essi alcune situazioni di stallo dell'amministrazione, spesso residui di problemi preunitari, ostacolavano ordinariamente il governo comunale, mettendo così a dura prova il controllo prefettizio. Il procrastinarsi dello scioglimento della partecipanza (un'antica associazione agraria) di Medicina, i vecchi diritti civici nel circondario di Chioggia, e la questione dei demani a Melito dimostravano, ognuno a suo modo, la limitata efficacia degli strumenti amministrativi a disposizione dei prefetti.

III. Il controllo del governo locale: «tutela fanciullesca» ed emancipazione

1. – *Introduzione.* Il governo municipale era motivo di continua preoccupazione per il Ministero dell'interno e per i prefetti. Non si contano le circolari su ogni possibile aspetto dell'amministrazione comunale, inviate dal Ministero ai prefetti e da questi ai sindaci, ma il fatto che si trattasse spesso di una ripetizione di informazioni o incitamenti ci induce a sospettare che questi strumenti fossero in gran parte inefficaci. Nel governo municipale, più che in ogni altro campo, viene alla luce la tensione fra le aspettative nei confronti della vita amministrativa della periferia, da una parte, e la sua effettiva organizzazione e grado di sviluppo, dall'altra.

Il pensiero amministrativo della prima metà del diciannovesimo secolo aveva dedicato molta attenzione al tema della posizione giuridica del comune. Le libere e fiorenti città Stato del primo Rinascimento costituivano per molti un inevitabile riferimento, ma era generale la consapevolezza del fatto che non fosse possibile attribuire lo stesso grado di indipendenza ai comuni del diciannovesimo secolo. Il dibattito si incentrava sui rapporti fra lo Stato e i comuni. Da una parte, fino alla fine del secolo molti politici e teorici, sulla scia della famosa espressione di Royer-Collard nell'epoca della Restaurazione, sottolineavano le origini «prestatali» del comune: «il comune è, come la famiglia, anteriore allo Stato; la legge politica lo trova, e non è essa a crearlo»; questa massima ebbe ripercussioni durature: ad esempio, era molto difficile aggregare i comuni contro il loro volere (perfino se sussistevano irrinunciabili motivi fiscali per farlo). Dall'altra, qualsiasi fosse il grado di autonomia locale, il diritto amministrativo e le altre scienze dell'amministrazione sviluppavano il principio che il comune «primo nucleo dello

Stato», e la provincia «prima imagine della nazione», erano in ultima analisi subordinati allo Stato[1]: quando gli organismi locali non riuscivano a compiere i loro doveri primari, lo Stato era obbligato ad intervenire. Quest'idea ebbe enormi implicazioni pratiche dopo l'unità; la formazione dello Stato nazionale fu un momento necessario nello sviluppo della libertà delle associazioni e degli individui, ma addossò ai comuni e alle province un carico di responsabilità senza precedenti; tutte le amministrazioni pubbliche furono subordinate all'obiettivo principale dell'unità, e dovettero fare le spese di ciò. Le dottrine amministrative della Restaurazione si dimostrarono assai utili per la pratica. I comuni e le province, affermò un autorevole commentatore poco dopo l'unità, erano qualcosa di più di associazioni volontarie di cittadini, in quanto derivavano la loro esistenza dallo Stato ed erano soggette alle sue leggi[2]. Quindi, nonostante una certa liberalizzazione, le leggi comunali e provinciali del 1848, 1859 e 1865, che erano in linea di massima identiche, ammettevano uno stretto controllo dall'alto. Con quali intenti questo controllo fosse messo in atto e come funzionasse in pratica sono le due questioni che affronteranno i seguenti capitoli.

Il grado di autonomia garantito ai comuni, indipendentemente da ciò che avevano da dirne i critici del sistema accentrato, era piuttosto elevato in confronto alla maggior parte degli Stati preunitari (la logica eccezione era rappresentata dal Piemonte): sebbene il sistema elettorale limitasse in modo consistente il numero dei votanti, ogni comune poteva eleggere i propri rappresentanti nel consiglio comunale. Ma la volontà o «capacità» dei comuni di autogovernarsi nel modo desiderato dai padri fondatori dell'Italia si rivelava spesso insufficiente; ciò conferiva al ruolo dei prefetti un'impronta fondamentale, in quanto essi non erano semplicemente degli esecutori meccanici del controllo statale, ma, almeno nei primi anni dello Stato unitario, si riteneva che dovessero guidare i co-

---

[1] *Riforme dell'amministrazione comunale e provinciale e del contenzioso amministrativo*, in «RAR», II (1851), p. 500.

[2] *Relazione (Bon Compagni) presentata l'8 marzo 1862 a nome della commissione della Camera dei deputati, sul progetto di legge presentato dal presidente del Consiglio il 22 dicembre 1861*, in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964, p. 82.

muni verso un'amministrazione più moderna, basata sulla rappresentanza e sulla prerogativa di bilancio.

Questo capitolo affronta in primo luogo gli scopi e gli strumenti a disposizione dei prefetti, in quanto rappresentanti dello Stato, nell'esercizio del potere di controllo sul governo municipale; in secondo luogo, gli ostacoli che essi dovettero superare; infine, la distinzione assai ambigua fra la parte «educativa» del loro compito e la non richiesta ingerenza negli interessi locali. La fortunata espressione della «tutela fanciullesca», coniata dal giurista Giovanni de Gioannis Gianquinto per descrivere la rigida sorveglianza dall'alto era forse esagerata, ma esistevano senza dubbio notevoli pericoli nell'attribuzione di poteri discrezionali ai prefetti[3]. Qui verranno discussi in modo particolare due aspetti del governo locale: la nomina dei sindaci e le elezioni amministrative. Un altro tema essenziale, quello dello scioglimento dei consigli comunali, costituirà l'oggetto di un capitolo a parte. Poiché i margini del controllo sono meglio visibili nei momenti di crisi, ho deciso di scegliere un certo numero di esempi fra quelle che (agli occhi dei prefetti) erano amministrazioni comunali difettose. Si tratta forse di casi che non rispecchiano la *routine* quotidiana, ma che ci permettono di mettere in luce la fondamentale ambivalenza del sistema amministrativo. Quando possibile, si cercherà di indicare le origini delle impasse amministrative.

Nonostante la generale euforia, non ci si poteva certo aspettare che la transizione verso l'integrazione amministrativa sarebbe stata un processo tranquillo. I primi prefetti, trascinati dall'entusiasmo dei primi giorni dell'unità, annunciarono progetti ambiziosi per le loro province. Nel settembre del 1861 Raffaele Cassitto, governatore e in seguito prefetto di Reggio Calabria, presentò con enfasi i propri saluti al consiglio provinciale appena installato, lodandone i membri per il loro coraggio nel prendere parte alla costruzione dell'Italia. In quell'occasione sottolineò che ad essi non si chiedeva di seguire un sistema già stabilito, ma di creare su nuove basi l'amministrazione pubblica; elencò quindi gli intenti delle nuove istituzioni: introdurre un sistema di

---

[3] Citato in G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia. Profili di amministrativisti preorlandiani*, Bologna 1981, p. 82.

istruzione pubblica, dare avvio a lavori pubblici, garantire assistenza economica, e via di seguito[4]. Un anno dopo l'atmosfera era completamente mutata, e un severo pragmatismo aveva preso il posto delle grandi speranze. Il prefetto allora in carica, Giuseppe Cornero, aprì il suo discorso annunciando «poche e rozze parole, poiché le condizioni e le preoccupazioni dei tempi gravi in cui versiamo non mi consentirono di più». Cornero, che conosceva quella provincia fin da una precedente missione all'inizio del 1861, riteneva che la maggior parte dei comuni non fossero preparati alle nuove libertà: «furono essi, specialmente i più piccoli e montuosi, colti affato alla sprovveduta, e, confondendo quasi tutti la libertà con la licenza, inadatti a sopportare le novelle istituzioni»[5]. Quei comuni, tuttavia, non erano in grado di corrispondere i contributi richiesti dalla provincia. Ai primi del 1861 il sindaco di Castelvetere aveva avvertito Cassitto che «questo Comune da queste opere [pubbliche] che si dicono provinciali e per le quali si vede enormemente pressato, nessun utile ne ha mai ritratto, né sa che ne avessero fatte, mentre questo paese appartiene alla Provincia soltanto per pagare»[6]. Il dialogo fra lo Stato e i comuni in provincia di Reggio fu fin dall'inizio fiacco, e sfociò infine nel rafforzamento di un «atomismo comunale» che ne faceva un giocattolo nelle mani di mutevoli coalizioni fra funzionari statali, deputati e notabili locali.

---

[4] *Discorso del governatore*, in *Atti del consiglio provinciale di Calabria Ulteriore per l'anno 1861*, Reggio Calabria 1862, pp. 14-25. In molte province i prefetti presentavano al consiglio provinciale una relazione annuale sull'amministrazione. Nel Regno di Napoli (ma non solo) questa era stata una consuetudine regolare. L'importanza di una tale relazione per facilitare il lavoro del consiglio era già stata sottolineata da P. LIBERATORE, *Instituzioni della legislazione amministrativa vigente nel Regno delle Due Sicilie dettate nel suo privato studio di diritto*, I, Napoli 1836, p. 52. Nel 1858, per il Regno di Sardegna, Cavour aveva diramato precise disposizioni per elaborare la relazione annuale al consiglio provinciale: *Circolare del Ministero dell'interno*, 1° settembre 1858, in «RAR», IX (1858), pp. 611-615. Dopo l'unità, comunque, i prefetti si dimostrarono sempre meno propensi ad adempiere a questo compito. Dopo la nuova legge comunale e provinciale crispina del 1889, che aboliva la presidenza prefettizia della deputazione provinciale, le relazioni annuali al consiglio caddero in disuso.

[5] *Relazione del prefetto funzionante da commissario del Re*, in *Atti del Consiglio Provinciale di Calabria Ulteriore Prima nell'anno 1862*, Reggio Calabria 1863, pp. 9-10. Sulla precedente esperienza di Cornero, cfr. D. DE GIORGIO, *La provincia di Reggio dopo la liberazione del 1860. La missione Cornero*, in «Historica», XI (1958), pp. 163-169.

[6] Citato in L. ZAPPIA, *Enti locali e potere centrale. L'opposizione all'accentramento (1861-1865). Il caso di Reggio Calabria*, Roma 1994, p. 81.

Descrivendo la situazione della sua provincia, Massimo Cordero di Montezemolo, prefetto di Bologna dal 1862 al 1865, attribuì i difetti del governo comunale al basso livello morale: i grandi proprietari assenteisti nutrivano scarso interesse per l'amministrazione dei comuni nei quali erano situate le loro proprietà; i piccoli proprietari, onnipresenti nei consigli comunali, non avevano invece «autorità morale» sulla popolazione rurale[7]. Prima della promulgazione delle leggi di unificazione amministrativa del 1865, la prefettura e le amministrazioni locali dovettero individuare il proprio percorso attraverso ciò che era rimasto in piedi della vecchia legislazione, per affrontare i settori non ancora coperti dalla nuova normativa. Nella primavera del 1863 Cordero rilevò che

> «la trattazione delle cose amministrative si fa piuttosto coll'arbitrio del buon senso e con regole che mano mano si vengono imponendo senza unità e senza continuazione di concetto, e riesce difficilissimo il rilevare i difetti della procedura che non può dirsi ancora definitivamente costituita»[8].

Il commissario del re e primo prefetto di Venezia, Giuseppe Pasolini, dette avvio energicamente al periodo del suo incarico, richiedendo ai commissari distrettuali di redigere un rapporto dettagliato sui servizi amministrativi posti sotto il loro controllo. Al tempo stesso, sottolineò l'importanza del «principio di quella tutela e di quella azione educativa che i funzionarj Governativi devono in talune circostanze spiegare»[9]. Fino ad allora i commissari distrettuali (che avevano mantenuto il proprio incarico dopo l'annessione) avevano svolto le funzioni di segretari per i comuni più piccoli, assistendoli nelle questioni di amministrazione ordinaria e durante le sessioni del consiglio comunale. Ci volle del tempo perché i comuni adeguassero le proprie amministrazioni alla nuova e più autonoma situazione. La prefettura cercò di aiutarli mediante il regolare invio di circolari relative all'applicazione della nuova legislazione. Il primo intento fu quello di dare istruzioni ai commissari distrettuali e di sollecitarli a studiare le nuove leggi: non potevano più operare come segretari

---

[7] AS BO, *Intendenza generale, Archivio riservato (1862)*, b. 13, lettera del prefetto al Ministero dell'interno, 21 dicembre 1862.

[8] *Ibid., Pref., Gab. (1863)*, b. 69, risposta del prefetto (20 aprile 1863) alla circolare ministeriale del 18 marzo 1863, n. 8812-789.

[9] *Circolare della Prefettura di Venezia*, 24 ottobre 1866, n. 33.

comunali, ma erano tollerati come «giudici della regolarità» durante le riunioni del consiglio[10]. In seguito ci si rivolse ai sindaci; una circolare prefettizia, inviata da Luigi Torelli alla fine del 1867, incoraggiò i sindaci della provincia a portare avanti la loro «missione», dato che l'amministrazione comunale non aveva registrato che un lieve progresso[11].

Mentre, comprensibilmente, in tutte le tre province qui considerate il sistema amministrativo piemontese dovette scontrarsi con problemi di adattamento, la profondità con cui nel corso degli anni esso riuscì a penetrare nel campo del governo locale varia da provincia a provincia. Alla metà degli anni Sessanta, soprattutto dopo la promulgazione della legge comunale e provinciale, lo spirito rivoluzionario sembrava essersi affievolito, e cominciò l'«era dell'amministrazione». Nel 1865 il prefetto di Napoli, Vigliani, poteva con una certa solennità sostenere, nel modo stesso con cui l'avevano fatto i suoi predecessori napoleonici, che:

> «Quel primo periodo della rivoluzione, nel quale l'elemento politico suole assorbire l'amministrazione per la suprema necessità d'operare nelle persone e nelle cose la trasformazione che alla forma ed allo spirito del nuovo Governo corrisponda, si poteva dire compiuto, e perciò gli doveva succedere il periodo amministrativo nel quale le cure dell'amministrazione non sono turbate dalle agitazioni della politica»[12].

A Reggio Calabria lo smantellamento del vecchio ordine fu un processo difficile, e ci si domanda se lo Stato riuscisse mai a far sentire in modo efficace la propria presenza a livello locale. I comuni del luogo vivevano secondo le proprie regole, che erano inviolabili dagli estranei. Da una parte i grandi proprietari terrieri, che dominavano le relazioni di potere esistenti, temevano di perdere i privilegi goduti sotto il regime borbonico; senza impegnarsi attivamente in prima persona nel governo locale, essi guardavano dall'alto in basso coloro che lo facevano. Achille Serpieri, prefetto di Reggio dal 1868 al 1871, registrava amaramente che gli uomini più ricchi erano i primi ad opporsi alla costruzione di strade e scuole; «(...) non esito a deplorare che ancor remoto sia un vero e generale rinnovamento civile di questa provincia con questi coefficienti», annotava pessimisticamente il

---

[10] *Circolare della Prefettura di Venezia (riservata e urgente)*, 20 gennaio 1867, n. 565.
[11] *Circolare della Prefettura di Venezia*, 2 novembre 1867, n. 2322.
[12] Citato in «RAR», XVI (1865), p. 726.

prefetto[13]. D'altra parte i nuovi amministratori locali – dai sindaci fino ai segretari comunali – mancavano della preparazione specifica o della volontà necessaria per venire incontro alle aspettative dei liberali. Serpieri lamentava l'assenza di «ogni vita locale, riducendosi gli atti di amministrazione ad un peso ed a semplici forme». La prefettura doveva interferire in ogni più minuto atto dell'amministrazione comunale; di conseguenza, non rimaneva tempo per prendere iniziative efficaci per promuovere miglioramenti di portata più generale. Serpieri si pose il compito di «*preparare con acconci ordinamenti la vita locale stessa onde si renda capace di assorbire l'amministrazione*»[14]. Sebbene fossero ormai passati dieci anni dall'unità, sarebbe stato insensato, a suo parere, affidare integralmente il governo comunale alla popolazione locale (e con ciò egli si riferiva ovviamente ai soli notabili). Il progetto amministrativo da perseguire a Reggio Calabria (e in generale nel Sud) consisteva non soltanto in una corretta esecuzione di leggi e regolamenti, ma si avvicinava ad una proposta di profonda riforma sociale. Con un manipolo di funzionari statali in ogni provincia e molteplici impedimenti da superare, non si poteva pretendere che questo imponente compito potesse essere portato a termine nel volgere di pochi anni. Non stupisce constatare che fino all'ultimo decennio del secolo, e anche più tardi, i prefetti continuassero a registrare la riluttanza o l'indifferenza delle *élites* locali ad assumere incarichi amministrativi nei loro comuni.

L'arretratezza economica, l'insufficienza delle comunicazioni e la mancanza di collaborazione da parte delle *élites* locali erano un primo complesso di ostacoli; un secondo era costituito dagli interessi politici. Da un punto di vista tecnico, i comuni delle province di Bologna e di Venezia trovarono minori difficoltà a far funzionare le proprie amministrazioni, sebbene, come si vedrà in seguito, le eccezioni che confermano la regola fossero numerose. Ma, specialmente a Bologna, i prefetti furono molto impegnati a causa della «politicizzazione» di molti consigli comunali, espressione con cui essi indicavano l'interferenza nella sfera locale da parte di interessi che la oltrepassavano. E certamente, dagli anni Settanta in poi, i clericali, i radicali e gli internazionalisti fecero delle politiche comunali il proprio campo di battaglia. Lo scopo dei rappresentanti dello

---

[13] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 981, rapporto del prefetto al Ministero dell'interno, 5 luglio 1870.
[14] *Ibid.*, rapporto del prefetto al Ministero dell'interno, 10 ottobre 1870; il corsivo è mio.

Stato era in genere quello di cercare di raffreddare le emozioni suscitate dalla presenza dei cosiddetti elementi sovversivi all'interno dei consigli. A tale riguardo si può accennare anche alla rapida crescita di associazioni in Emilia Romagna, che mise a dura prova il compito prefettizio di sottoporre a sorveglianza tutte le tendenze sovversive. In provincia di Venezia le minacce al consolidamento del sistema amministrativo liberale vennero da parte dei clericali e dei conservatori. Soprattutto a Venezia, che dal punto di vista amministrativo dominava il resto della provincia, c'erano forti gruppi elitari che si opponevano energicamente agli sforzi di pacificazione portati avanti dai prefetti.

2. – *La nomina dei sindaci.* La normativa riguardante la nomina dei sindaci rimase immutata dopo il regio editto piemontese del 27 novembre 1847 sull'amministrazione dei comuni e delle province, che aveva gettato le basi per le riforme del 1848, fino alla legge comunale e provinciale di Crispi del 1889: i sindaci erano nominati dal re fra gli eletti nel consiglio comunale e restavano in carica per tre anni. La legge del 1889 stabilì che i consigli delle città con più di 10.000 abitanti potevano liberamente eleggere il proprio sindaco, e nel 1896 questo diritto venne infine esteso a tutti i consigli comunali.

La nomina dall'alto non era una procedura insolita nell'Europa dell'Ottocento. La legislazione piemontese derivava, non soltanto per questo aspetto, dalla legge comunale belga del 1836. Nel Regno dei Paesi Bassi, dal 1851, vigeva un sistema simile, che lasciava la scelta interamente nelle mani del re. In modo analogo, la riforma municipale francese del 1831 stabiliva che i *maires* dovevano essere nominati dal consiglio comunale fra i suoi membri. Sotto il Secondo Impero si tornò indietro, ma dopo il 1871 furono approvate leggi che reintrodussero gradualmente il principio dell'elezione all'interno del consiglio stesso. La sola vera eccezione era rappresentata ovviamente dalla Gran Bretagna, dove non esistevano incarichi paragonabili a quello di un sindaco che rispondesse ad un'autorità statale superiore[15].

---

[15] A. MALGARINI, *Del modo di nominare il capo del comune secondo la legislazione comparata*, in «Archivio giuridico», XXX (1883), pp. 347-412; L. FREZZINI, *Sindaco*, in *Digesto italiano*, XXI, parte 3, sez. 1, Torino 1895-1902, pp. 459-460. Cfr. anche J. GEORGE, *Histoire des maires, 1789-1939*, Paris 1989 e P. AIMO, *La «sciarpa tricolore»: sindaci e maires nell'Europa dell'Ottocento*, in «Annuario per la storia amministrativa europea», IV (1992), pp. 293-324.

In Italia la nomina dei sindaci rispondeva pienamente al pensiero amministrativo liberale, così come questo si era sviluppato prima e dopo l'unificazione. Il sindaco – riassumeva la legge comunale e provinciale del 1865 – era ad un tempo il capo dell'amministrazione comunale e un ufficiale del governo. Questa duplice funzione, secondo la dottrina, era logica e necessaria per assicurare che il sindaco svolgesse la sua attività tenendo in attenta considerazione sia gli interessi locali che quelli generali. L'autorevole «Rivista amministrativa del Regno», fin dal suo primo anno di pubblicazione, dedicò una continua attenzione al tema dei compiti del sindaco. Nel 1854 la rivista sottolineò l'importanza di un duraturo accordo fra lo Stato e i comuni, e fra questi e i loro rappresentati:

«Il Comune è, per così dire, un minorenne del quale è affidata al sindaco la tutela (...). Il sindaco occorre che metta insieme d'accordo gli interessi diversi, e, taluna fiata, ripugnanti, dei molti individui componenti il comune, e faccia sì che l'amministrazione dei beni riesca d'appagamento, per quanto si può, generale»[16].

Una circolare ministeriale del 17 novembre 1868 riecheggiava ancora la prima ideologia liberale:

«I sindaci sono chiamati a presentare il concetto vivo e vero della libertà che si congiunge con l'autorità; degli interessi locali che si confondono e formano una cosa sola con gli interessi generali; della buona amministrazione che costituisce ed estrinseca la buona politica, sotto la salvaguardia delle istituzioni e delle leggi».

In qualche misura, il sindaco era più vicino alle radici dell'amministrazione di quanto non lo fosse il prefetto. Nei casi in cui la legge, scrisse un pubblicista, «cerca e tocca individualmente le persone ed i beni, si serve del braccio dei sindaci. I prefetti trasmettono l'azione, sorvegliano, dirigono, contengono; i sindaci eseguiscono»[17]. Nella figura del sindaco erano riuniti di fatto tutti i poteri amministrativi dello Stato, che, come notò acutamente Frezzini nella sua voce sul *Digesto italiano*, aumentavano in proporzione inversa alla dimensione del comune governato, «perché è appunto nei comuni minori, che è minore il numero degli uffici e dei funzionari pubblici governativi, per cui può dirsi, che nei piccoli comuni

[16] «RAR», V (1854), p. 6.
[17] A. MALGARINI, *Del modo di nominare...* cit., p. 351.

il Governo si concreta e si attua nel sindaco»[18]. I più importanti compiti dei sindaci nella loro qualità di ufficiali di governo erano la pubblicazione di leggi e regolamenti, la tenuta dello stato civile e il mantenimento dell'ordine pubblico[19].

Il sistema di nomina dei sindaci dall'alto sembrava, agli occhi dei suoi sostenitori, in perfetto accordo con il doppio ruolo di ufficiale di governo e capo dell'amministrazione municipale. Luigi Tegas, prefetto e deputato, lo giustificava pienamente:

«Lì è il vero punto di comunicazione tra lo Stato ed i Comuni. Da questa doppia natura ne consegue che nella sua nomina debbono partecipare tanto il potere locale quanto il centrale. Se l'elezione soltanto, o del Consiglio o degli abitanti, interviene nella nomina, il Sindaco cessa *ipso jure et facto* di rappresentare lo Stato: come, se il Governo potesse sceglierlo fuori del Consiglio, cesserebbe di rappresentare il Comune. Nel modo di nomina attuale havvi realmente il concorso di ambo i poteri, tanto più che il Governo è costretto a farne la scelta fra la maggioranza dei Consiglieri, il cui appoggio è al Sindaco indispensabile»[20].

La posizione di Tegas rispecchiava quella della maggioranza dei suoi colleghi. Un'inchiesta ministeriale condotta nel 1869 mise in luce che la maggior parte dei prefetti preferiva lasciare la nomina dei sindaci nelle mani dell'esecutivo[21].

È piuttosto chiaro, d'altra parte, che la duplice natura dell'incarico di sindaco poteva sollevare in pratica profondi contrasti d'interesse. Agendo per conto del proprio comune, il sindaco poteva per un verso vanificare il perseguimento dell'uniformità da parte dello Stato; al contrario, seguendo ciecamente le aspettative del governo, rischiava di rimanere isolato nel consiglio comunale. Tutto ciò rendeva assai difficile avere

---

[18] L. FREZZINI, *Sindaco...* cit., p. 477.

[19] Uno studio complessivo ed elaborato sulle funzioni del sindaco venne scritto dal segretario comunale di Napoli, A. ROMANO, *Il sindaco del comune italiano. Guida teorico-prattica preceduta da nozioni generali di pubblica amministrazione*, Napoli 1884.

[20] L. TEGAS, *Interesse generale e interessi locali. Studi*, Brescia 1871, pp. 67-68.

[21] I risultati complessivi dell'inchiesta furono pubblicati in AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIII, sessione 1876-1877, *Documenti*, n. 33A, relazione della commissione (relatore A. Marazio) sul progetto di legge presentato dal ministro dell'interno Nicotera per una riforma della legge comunale e provinciale (all. H). Alcune relazioni scritte in risposta alla circolare ministeriale furono pubblicate nella «Rivista amministrativa» del 1869. L'inchiesta è stata trattata esauriente-mente da R. ROMANELLI, *Tra autonomia e ingerenza...* cit. (in particolare sui sindaci, pp. 119-134).

un'amministrazione efficiente. Alcuni pubblicisti, prendendo spunto dalle teorie decentratrici, misero in dubbio la validità del sistema di nomina dall'alto. Secondo Vincenzo Conti, i funzionari statali non erano ben informati sulle circostanze locali, e a causa di ciò tendevano a nominare persone la cui unica virtù era la fedeltà al governo in carica[22]. Qui di seguito esamineremo, in primo luogo, fino a che punto i due aspetti dell'incarico di sindaco fossero compatibili nel contesto di un clima politico e amministrativo in via di cambiamento; in secondo luogo, quale influenza i prefetti riuscissero ad esercitare nella nomina del sindaco e nell'esercizio dei suoi doveri.

I primi sindaci dopo l'unità furono nominati sotto i diversi governi provvisori (per esempio nella provincia di Reggio Calabria con decreto della luogotenenza generale di Napoli, mentre a Bologna con decreto di Farini). Il principale criterio fu l'atteggiamento tenuto nei confronti della rivoluzione, anche se non poche volte furono semplicemente confermati i sindaci in carica. Di fatto la prima serie di nomine «normali» ebbe luogo nel 1863. Purtroppo, il materiale conservato negli archivi delle prefetture di Reggio Calabria e di Bologna non permette di fare piena luce sulle nomine di questi primi anni. Nonostante ciò, alcuni aspetti salienti della procedura seguita sono di per sé molto significativi.

Appare evidente che le proposte avanzate dai prefetti al Ministero dell'interno erano di estrema importanza, ma è anche chiaro che esse dovevano basarsi su informazioni provenienti da una terza parte: a causa dei loro continui avvicendamenti, i prefetti non avevano sempre molta familiarità con le peculiarità dell'ambiente del governo locale. È quindi piuttosto comprensibile che nell'ottobre del 1863 il prefetto di Reggio Calabria, per mezzo di dispacci riservati, chiedesse ai giudici locali, ai comandanti delle locali stazioni dei carabinieri e ai consiglieri provinciali di esprimere la loro opinione sui sindaci in carica e sulle nuove candidature[23].

La richiesta di informazioni da parte dei funzionari statali presenti nei comuni divenne una prassi comune. Ogni tre anni veniva avviata una lunga procedura per nominare circa 8.000 sindaci in tutto il Regno. Poco

---

[22] V. CONTI, *Il sindaco nel diritto amministrativo. Studi di legislazione e di giurisprudenza*, Napoli 1875, pp. 151-152.

[23] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 1, fasc. 1, lettere del prefetto, 21 ottobre 1863.

dopo le annuali elezioni parziali per il rinnovo del consiglio comunale, il Ministero sollecitava i prefetti ad avanzare le loro proposte. Una prima indicazione per i prefetti era costituita dall'elezione della giunta, composta dagli assessori che avrebbero assistito il sindaco nell'amministrazione ordinaria: la distribuzione dei voti mostrava implicitamente quale fosse il consigliere più ben accetto dal consiglio, e nominare sindaco il consigliere più votato avrebbe perlomeno prevenuto conflitti fra il sindaco e il consiglio stesso. Generalmente, la ricerca e la nomina del candidato giusto richiedevano notevoli doti di mediazione, e per i prefetti era motivo di sollievo il fatto che un cittadino agiato, influente e liberale, provvisto di qualche esperienza nel campo dell'amministrazione, accettasse l'incarico. Tuttavia accadeva regolarmente che, dopo il primo scrutinio, il candidato con il maggior numero di preferenze rinunciasse. Le personalità locali più ricche e potenti spesso sceglievano di non farsi coinvolgere nelle intricate questioni del governo locale. Nel caso in cui il primo candidato continuasse a resistere ai tentativi di persuasione, la ricerca dell'uomo giusto si rimetteva in moto, con il necessario nuovo giro di indagini.

Nei comuni più piccoli la disponibilità di candidati con i requisiti richiesti era assai limitata. Il sottoprefetto di Palmi (Reggio Calabria) osservò amaramente:

> «in queste provincie, ove sventuratamente l'istruzione è tanto poco diffusa, nei piccoli centri specialmente, provai un serio imbarazzo nel fare una conveniente scelta, ed anco spesso per mancanza di personale accontentarmi dovetti di mediocrità, e talvolta ancora per tema di peggio chieder la riconferma in carica di sindaci poco energici e non del tutto meritevoli della fiducia del Governo»[24].

Era soprattutto nel Mezzogiorno, a causa del persistere di relazioni di potere personalistiche, talvolta ancora di stampo feudale, che la scelta di un particolare candidato poteva rivelarsi spesso rischiosa. Nominare un esponente di una delle due fazioni che in genere si contendevano la *leadership* locale poteva significare gettare benzina sul fuoco, o, nel migliore dei casi, creare un «nuovo feudalesimo», nel quale il gruppo al potere manteneva il proprio dominio sul comune[25].

---

[24] *Ibid., Pref., Gab.*, b. 1, fasc. 3, lettera del sottoprefetto al prefetto, 16 ottobre 1869.

[25] R. ROMANELLI, *Tra autonomia e ingerenza*... cit., p. 133.

I sindaci potevano perdere il posto nella improbabile evenienza di una loro mancata rielezione in consiglio comunale in occasione delle elezioni parziali; inoltre, con grande rammarico dei prefetti, spesso essi rassegnavano le dimissioni prima della scadenza del mandato. Un caso del genere si verificò a San Donà (Venezia) nel 1867. Dopo due soli mesi dalla sua nomina ufficiale — nell'aprile 1867 — il sindaco G. Bartolotto rese nota la sua intenzione di dimettersi, poiché non aveva ben considerato il carico di lavoro che la sua funzione comportava. Il prefetto Luigi Torelli tentò dapprima di convincerlo a cambiare opinione, inviandogli una lettera amichevole, e dopo il fallimento di questo primo tentativo lo convocò a Venezia. Sebbene non ci siano prove scritte per sostenerlo con sicurezza, probabilmente il prefetto riuscì a rimandare le dimissioni del sindaco fino a dopo le elezioni estive. Ma ad ottobre ricevette un'altra lettera di dimissioni. In seguito, Torelli sollecitò il commissario distrettuale di San Donà, il questore di Venezia e il comandante dei carabinieri a proporre un nome per la designazione del successore, ma tutti trovarono molto difficile individuare una persona adatta all'incarico. Il commissario distrettuale dichiarò che «per ora almeno e fino a quando cioè le rinnovazioni periodiche non portino nel consiglio nuovi elementi sia poco agevole sciegliere al sindaco persona che incontri l'opinione generale e non faccia insorgere altri incagli»; alla sua lettera allegò un elenco dei consiglieri comunali, precisando per ognuno di essi i motivi che lo rendevano poco adatto all'incarico: due ricoprivano l'incarico di sindaco in altri comuni, alcuni non avevano esperienza in campo amministrativo, altri avrebbero provocato eccessive tensioni in consiglio. Nel frattempo Bartolotto continuò a svolgere le proprie funzioni, cosa che venne considerata come una sua tacita volontà di rimanere in carica. Ma nel febbraio del 1868 Bartolotto rassegnò nuovamente le dimissioni, che stavolta — ma non prima di giugno — vennero accettate. Venne nominato un sostituto, F. Ferraresco, che purtroppo però era fra i consiglieri che dovevano essere rieletti nelle elezioni parziali di quella estate. Fortunatamente egli riuscì ad essere rieletto consigliere con la maggioranza dei voti, e il commissario distrettuale non esitò a proporlo come un serio candidato. Le sue qualità erano evidenti: si trattava di uno dei più ricchi proprietari terrieri del luogo, la sua famiglia era ovunque rispettata, aveva uno stile di vita distinto; infine, ma non certo meno importante, era di principi moderati. Ma, ahimè, era già sindaco in un

comune vicino: Ferraresco scelse di mantenere quell'incarico, ma nell'aprile del 1869 accettò di amministrare San Donà in qualità di assessore anziano. Così, la prefettura non ebbe altra scelta che aspettare la fine del periodo di tre anni, sperando che a quel punto Ferraresco potesse essere persuaso ad optare per San Donà[26].

Per la nomina dei sindaci traversie di questo genere erano all'ordine del giorno. Contrariamente alle aspettative del governo e alle necessità di una buona amministrazione, spesso i prefetti lasciavano i comuni senza un sindaco regolare[27]. Nel 1888 il sottoprefetto di Palmi riferì apertamente che l'assenza di un sindaco regolare nei tre anni precedenti si era rivelata un vantaggio per il comune di Molochio: l'opinione pubblica aveva avuto l'opportunità di orientarsi in senso diverso, e dopo le ultime elezioni per il consiglio la situazione si era notevolmente modificata. Era emerso un uomo nuovo, al quale nel frattempo erano state assegnate le funzioni di sindaco, che altrimenti non sarebbe stato individuato dalle autorità superiori. Il sottoprefetto si spinse perfino ad affermare che, in generale, lasciare vacante l'incarico di sindaco e assegnarne le funzioni all'assessore anziano era meno rischioso che non nominare qualcuno che avrebbe potuto mettere seriamente in imbarazzo la fiducia del governo[28]. Infatti, molti sindaci tradivano la fiducia loro concessa dalle autorità superiori. Un'appendice del progetto di legge di Nicotera per una nuova legge comunale e provinciale (1877) conteneva dati allarmanti, che mostravano come dal 1° gennaio 1873 al 23 novembre 1875 erano stati aperti procedimenti penali a carico di 221 sindaci per reati, mentre altri 601 sindaci erano incorsi in contravvenzioni[29].

---

[26] AS VE, *Pref., Gab. (1866-1871)*, fasc. 5, 4/1, lettere diverse.

[27] La circolare ministeriale del 30 settembre 1868, n. 8984, sottolineava che la legge stabiliva la sostituzione del sindaco regolare con un assessore, ma una tale soluzione doveva essere evitata per salvaguardare il corretto procedere dell'amministrazione. Un'altra circolare ministeriale, del 3 gennaio 1873, n. 16300, chiedeva informazioni sullo svolgimento delle funzioni di sindaco nei comuni. Risultò che nel 1872, nella provincia di Venezia, quattro comuni non avevano sindaco a causa di dimissioni o rifiuti: AS VE, *Pref., Gab. (1877-81)*, rubr. 5, 4/1, lettera del prefetto al Ministero, 15 gennaio 1873. Poco prima del rinnovo triennale per il periodo 1875-1877, dodici comuni della provincia di Bologna non avevano un regolare sindaco: AS BO, *Pref., Gab.*, b. 240.

[28] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 3, fasc. 24, lettera del sottoprefetto di Palmi Beniamino Battistoni, in carica dal 1882, al prefetto, 5 maggio 1888.

[29] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIII, sessione 1876-1877, *Documenti*, n. 33A, relazione della commissione (relatore A. Marazio) cit. (all. F).

Una condizione importante per diventare sindaco era la residenza stabile nel comune in questione. Nonostante ciò, molti dei comuni più piccoli erano amministrati da sindaci non residenti, in quanto le persone più ricche e autorevoli preferivano il conforto della città rispetto alla durezza della vita di campagna. La loro assenza favoriva la concentrazione del potere nelle mani dei segretari comunali, cosa che poteva rivelarsi pregiudizievole per l'amministrazione municipale. Nel sud, in modo particolare, i segretari non erano in possesso della patente prevista dal regolamento che fece seguito alla legge comunale e provinciale del 1865[30], e di conseguenza la loro capacità di svolgere l'incarico lasciava molto a desiderare. Oltre a ciò, non era facile per i segretari comunali, in gran parte poco pagati, mantenere una posizione indipendente fra le fazioni rivali. D'altra parte, vi sono pure molti episodi che testimoniano come essi facessero uso della propria funzione e della propria esperienza per tiranneggiare il comune. Troviamo una situazione del genere a Casal Fiumanese, un piccolo centro di circa 3.500 abitanti nella sottoprefettura di Imola, a metà degli anni Settanta. Per molti anni Antonio Barbieri aveva ricoperto la carica di sindaco, nonostante i dubbi, espressi dal sottoprefetto poco prima del rinnovo triennale per gli anni 1875-'77. Barbieri viveva ad Imola e si affidava completamente al suo segretario per la gestione quotidiana degli affari. Il prefetto si era accorto che il segretario non esercitava sempre la sua funzione a beneficio del comune e, cosa che risultava ancor più grave ai suoi occhi, che quell'uomo utilizzava la sua influenza per favorire il partito clericale[31]. Il sottoprefetto di Imola, sollecitato a indagare sulla questione, non poté che confermare quelle affermazioni. La giunta si riuniva raramente, e le adunanze del consiglio comunale erano di solito rinviate fino all'ultimo momento per dar tempo al sindaco di sistemare i suoi affari personali. Barbieri, sebbene debole, era considerato un galantuomo, rispettoso della legge. Secondo il sottoprefetto, egli era sostenuto dalla maggioranza perché faceva,

---

[30] Sui segretari comunali fra l'unità e la prima guerra mondiale, cfr. R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate*... citata.

[31] AS BO, *Pref., Gab.*, b. 256, lettera del prefetto al sottoprefetto di Imola, 16 settembre 1875.

senza lamentarsi, quello che gli altri volevano. Il segretario comunale Sant'Andrea operava dietro le quinte:

«Onde pur troppo non esito a credere che qualunque sindaco fosse nominato fra' cittadini di Casal Fiumanese, sarebbe costretto a subire l'influenza del Sant'Andrea, ed in pari tempo sono convinto che ci guadagnerebbero un tanto le cose del comune mutando segretario, giacché à provato l'esperienza che cotali vecchi arnesi degli ufficiali municipali non sono se non mantenitori d'un brutto *statu quo* con cui campano prosperamente poco curandosi se tutto all'interno resta sterile, inattivo, ed anche a poche dita dalla rovina»[32].

Prima che la legge comunale e provinciale del 1889 rendesse elettivo l'incarico, la nomina dei sindaci nelle città più grandi presentava problemi particolari. Da una parte, i prefetti non volevano opporsi alle *élites* di potere locali e così tendevano ad assecondare le preferenze del consiglio comunale, nominando l'assessore che aveva ottenuto il maggior numero di voti; altrimenti, assegnavano l'incarico ad un importante amministratore locale che fosse anche impegnato in politica a livello nazionale. Gaetano Tacconi, ad esempio, che fu a lungo sindaco di Bologna negli anni Settanta e Ottanta, era membro del Parlamento. Per un altro verso, la rapidità con cui si modificavano le alleanze politiche cittadine era tale da rendere quasi impossibile una nomina che desse garanzie di stabilità. Così a Venezia le dispute politiche nel consiglio comunale, particolarmente aspre alla fine degli anni Sessanta e negli anni Settanta, concessero poco spazio all'iniziativa dei prefetti, e diversi sindaci si avvicendarono a intervalli relativamente brevi.

3. – *Le interferenze politiche nella nomina dei sindaci.* La qualifica di «ufficiale del governo» assegnata al sindaco e la sua nomina dall'alto facevano sì che egli seguisse facilmente una direzione corrispondente all'orientamento del Ministero dell'interno. Sarebbe interessante verificare se ciò accadesse nel 1876, l'anno della svolta parlamentare fra Destra e Sinistra, di cui si parla sempre come un evento che ha esercitato un'influenza corruttrice sulla cultura politica e amministrativa. La «rivoluzione parlamentare» si verificò nel marzo del 1876, troppo tardi quindi per poter incidere sul rinnovo triennale dei sindaci per il periodo 1876-1878; vi sono comunque alcuni elementi che inducono a pensare che l'assegnazione degli incarichi vacanti dovesse fare i conti con interfe-

[32] *Ibid.*, risposta del sottoprefetto, 29 settembre 1875.

renze politiche. A Spinea, un paese di 2.000 abitanti vicino a Venezia, il periodo di permanenza nel consiglio comunale del sindaco in carica venne a scadere nell'estate del 1876; piuttosto che ad una sua rielezione, il nuovo prefetto Sormani Moretti mirava a favorire un altro candidato, che « si mostra convinto della bontà dell'indirizzo che l'attuale ministero intende imprimere all'amministrazione pubblica, e disposto ad accettare (...) pubbliche funzioni per cooperare in tal senso»[33]. Poco dopo che questi, sostenuto dal prefetto, era stato nominato, scoppiò un putiferio; il vecchio sindaco riuscì a convincere i suoi sostenitori (che avevano la maggioranza in consiglio) a dimettersi. Ciò convinse il nuovo sindaco che non serviva a niente rimanere al suo posto, e lo indusse quindi a rassegnare le dimissioni insieme ai suoi assessori. Le elezioni generali successive allo scioglimento del consiglio ricostituirono la maggioranza del vecchio sindaco, e da quella cerchia alla fine fu espresso il nuovo sindaco. I comuni avevano quindi un'arma efficace — l'ostruzionismo deliberato — per proteggersi da indesiderate interferenze nei loro interessi, perfino quando questi riguardassero la scelta del sindaco.

D'altra parte, non solo i comuni, ma anche i prefetti erano soggetti a una forma di controllo dall'alto. Durante l'indagine per individuare i candidati, spesso il Ministero dell'interno avanzava nomi che circolavano negli uffici centrali. I prefetti erano tenuti, da un punto di vista professionale, a controllare la qualità di queste proposte, ma certamente non gradivano molto un simile modo di procedere. Nel 1878 il Ministero continuò a proporre nominativi per l'incarico di sindaco di Crevalcore, una cittadina di 10.000 abitanti nel circondario di Bologna. Il prefetto Nicola Petra, duca di Vastogirardi, rimase fedele al sindaco in carica, in quanto, come affermava con una certa irritazione,

> «si eviterebbero spiacevoli screzi in quella municipale rappresentanza, ed ulteriori raccomandazioni a codesto superior Ministero le quali non hanno altra importanza se non quella di essere in cotraddizione fra loro e rivelare sempre più le difficoltà che presenta, a chi voglia rimanere estraneo ai partiti o per dir meglio ai diversi crocicchi politici che dividono i paesi, la proposta dei sindaci»[34].

---

[33] AS VE, *Pref., Gab. (1877-'81)*, rub. 5, 4/1, lettera confidenziale del prefetto al Ministero dell'interno, 24 settembre 1876.

[34] AS BO, *Pref., Gab.*, b. 378, lettera del prefetto al Ministero dell'interno, 27 maggio 1878.

I prefetti non solo erano tenuti a mostrarsi sensibili alle proposte che giungevano in modo più o meno ufficiale dal Ministero dell'interno, ma dovevano pure intrattenere rapporti con i deputati parlamentari e i senatori della loro provincia, e naturalmente in questo caso la divisione fra l'informazione neutrale e l'interesse personale era molto labile.

Questo aspetto può essere illustrato meglio dalla procedura seguita per la nomina dei sindaci nel periodo 1878-'80, che dimostra l'esistenza di numerosi canali. Il prefetto di Bologna contattò i consueti pubblici ufficiali (comandanti delle stazioni dei carabinieri, sottoprefetti, il consigliere delegato, ecc.), ma si rivolse per un parere anche ad alcuni deputati e senatori: Gustavo Vicini e Cesare Lugli (i locali deputati al Parlamento), Gaetano Tacconi (sindaco di Bologna e membro del Parlamento) e Francesco Magni (senatore). Sembra che il prefetto abbia tenuto conto di ogni opinione, per consegnare finalmente una lista ben calibrata al Ministero.

Con il progressivo inasprimento dei conflitti politici, sia a livello locale che nazionale, la nomina dei sindaci divenne sempre più difficoltosa. Nel 1886-'87 il prefetto di Bologna e il Ministero non riuscirono a trovare un accordo relativamente al sindaco di San Lazzaro di Savena. C'erano due candidati, entrambi «buoni ed onesti cittadini». Sembrava che la disputa potesse ridursi a due deputati di idee opposte, ma la questione venne ulteriormente complicata dalle accuse di clericalismo nei confronti di uno dei candidati. Si arrivò comunque ad un giudizio salomonico per opera di Giacinto Scelsi, un prefetto della cerchia crispina, il quale valutò attentamente le informazioni disponibili nel suo archivio; egli scelse infine l'uomo che, secondo il pretore, godeva della fiducia della maggioranza del consiglio, e che in effetti poi riuscì a risolvere alcuni problemi amministrativi di vecchia data[35].

L'influenza dei parlamentari rimane una questione piuttosto oscura. La stampa locale, strettamente legata a specifici gruppi di interesse, indulgeva volentieri a denunciare a gran voce complotti fra sindaci,

---

[35] *Ibid., Pref., Gab. (1887)*, cat. IV, lettera del prefetto al Ministero, 15 agosto 1887.

deputati e prefetti. Una commissione parlamentare che studiò specificamente la possibilità di introdurre il sistema elettivo per i sindaci scrisse:

«Il sindaco è tratto ad offrire al deputato il suo appoggio a patto di essere sostenuto presso il Governo, il deputato è tratto a contrastare la nomina del sindaco che non fu suo partigiano nelle elezioni, il Governo è tratto a valersi dei sindaci per ottenere che il responso delle urne sia favorevole ai suoi candidati»[36].

È difficile tuttavia trovare elementi certi per convalidare queste affermazioni. Vi sono comunque indicazioni che fanno pensare che a partire dalla metà degli anni Ottanta i deputati tendessero ad occuparsi in modo più attivo della nomina dei sindaci. Nel 1885 Pasquale Cordopatri, deputato del collegio di Catanzaro II, scrisse da Roma al prefetto di Reggio Calabria per proporre come sindaco di Rizziconi suo fratello, sostenendo che il sottoprefetto non ne avrebbe certamente avanzato la candidatura, per motivi personali[37]. Tuttavia, il deputato non era necessariamente il patrocinatore del sindaco. Dopo le elezioni amministrative del 1889, Rocco De Zerbi, deputato nella provincia di Reggio, fece sapere al prefetto che

«vincitori e vinti di Polistena mi tempestano di pressioni per la nomina del sindaco. Io non vorrei trovarmi in contraddizione con lei, né ho maggiore amore per gli uni o per gli altri. Quale desidera Ella che sia la mia condotta? (...) Ella ch'è sul luogo e che ha animo alto ed equo, potrà meglio di me giudicare»[38].

Nel dicembre 1891 e nel gennaio 1892, forse sotto l'influenza del calabrese Nicotera, a quel tempo ministro dell'interno, tutti i deputati della provincia di Reggio mostrarono un attivo interesse alla questione dei rinnovi. Dopo che i primi nomi proposti dal prefetto ebbero raggiunto i corridoi romani, il parlamentare Vincenzo De Blasio si affrettò a presentare i propri candidati per il circondario che gli competeva, proclamando di avere di mira solo il pubblico interesse, in quanto, «modestia a parte, (...) la mia forza elettorale non sono i sindaci, ma l'esser riuscito

---

[36] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XVIII, I sessione (1892-'93), Documenti, nn. 88 e 89A, Relazione della commissione Tittoni (relatore) concernente le modifiche all'art. 123 della legge comunale e provinciale (elezione del sindaco).

[37] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 3, lettera di P. Cordopatri al prefetto, 3 febbraio 1885.

[38] *Ibid.*, b. 4, fasc. 26, lettera di De Zerbi al prefetto, 17 novembre 1889.

a ben persuadere gli elettori che sta a loro il pregarmi di fare il Deputato, non a me il pregarli d'eleggermi»[39]. Viene allora da chiedersi come mai egli insistesse così tanto su questo punto. Francesco Tripepi (anch'egli membro del Parlamento) riferì al prefetto che i deputati, i quali regolavano la propria condotta in base all'orientamento prevalente al Ministero, avrebbero alla fine assecondato le proposte del prefetto[40]. Infine, Saverio Vollaro, fervente sostenitore della Sinistra, si lamentò della lunga Via Crucis delle nomine, ma non sentì il bisogno di spingersi oltre[41]. In definitiva, dalla fine degli anni Ottanta in poi i deputati locali di Reggio Calabria dedicarono un insolito impegno alla questione della nomina dei sindaci. La loro influenza, comunque, resta difficile da misurare; l'impressione che si ricava è che di solito essi appoggiassero l'opinione dei prefetti.

In una lettera al suo sottoprefetto, del 10 ottobre 1887, il prefetto di Reggio Calabria si soffermava sulle speciali condizioni della provincia, che a suo avviso imponevano qualche limite al numero di persone in possesso dei requisiti necessari per ricoprire l'incarico di sindaco. In primo luogo, i candidati validi avrebbero dovuto essere in grado di occuparsi personalmente dell'amministrazione comunale; in altre parole, coloro che vivevano la maggiore parte dell'anno fuori dal comune non erano adatti per quell'incarico. In secondo luogo, i candidati erano tenuti a fornire adeguate garanzie che avrebbero usato la propria autorità ad esclusivo vantaggio del pubblico; di conseguenza, rimanevano esclusi dall'incarico di sindaco quanti fossero coinvolti in altri affari pubblici o privati o risultassero indebitati con il comune, e coloro che «per posizione sociale, debolezza di carattere o mancanza di istruzione» erano comunque soggetti alle influenze esterne[42]. I contenuti di questa lettera facevano in un certo senso seguito alla circolare ministeriale riservata del 2 luglio 1887; è significativo comunque che alcuni dei requisiti stabiliti dal Ministero risultassero apparentemente superflui per quella provincia meridionale. La circolare era assai chiara nel far risaltare il colore politico monarchico-liberale dei futuri sindaci. Questi prerequisiti vennero ripetuti in un'altra circolare riservata del 3 dicembre 1887, nella

---

[39] *Ibid.*, b. 4, fasc. 30, lettera di De Blasio al prefetto, 9 gennaio 1892.
[40] *Ibid.*, b. 4, fasc. 30, lettera di Tripepi al prefetto, 21 gennaio 1892.
[41] *Ibid.*, b. 4, fasc. 30, lettera di Vollaro al prefetto, 5 febbraio 1892.
[42] *Ibid.*, b. 4, fasc. 24.

quale si stabiliva che i sindaci non avrebbero dovuto appartenere a partiti politici illegali. I requisiti politici costituivano ovviamente un problema minore a Reggio, in confronto alle enormi difficoltà da superare per trovare amministratori onesti e capaci.

Le elezioni amministrative generali del 1889, successive alla promulgazione della nuova legge comunale e provinciale, mostrarono che la politica nazionale giocava un ruolo ancora secondario. La scelta dei sindaci rimaneva soprattutto un problema di valutazione degli interessi locali (anche se questi potevano intrecciarsi con gli interessi dei deputati della stessa zona). Il sottoprefetto di Palmi, ad esempio, nel formulare le sue proposte per la nomina dei sindaci dopo le elezioni generali del 1889, tracciò una breve biografia di ogni assessore; cercando di destreggiarsi fra le fazioni dominanti nei vari comuni, egli dette invariabilmente preferenza a quei candidati che avevano una qualche esperienza in campo amministrativo e che riteneva fossero in grado di gestire i continui conflitti; tutto ciò senza fare alcun cenno alla loro appartenenza politica[43].

A quell'epoca, numerosi consigli comunali nelle province di Venezia e Bologna erano divenuti teatro di aspre lotte fra partiti con forti legami politici che trascendevano le rivalità a livello locale; in questi casi la funzione di sindaco non era più soltanto un problema di interesse locale. Forse l'esempio più evidente è quello della nomina del sindaco di Imola, città di oltre 10.000 abitanti (il cui sindaco doveva quindi essere eletto dal consiglio comunale). All'inizio del 1889, in una relazione sui servizi pubblici del circondario, il sottoprefetto di Imola, riaffermando il credo liberale in una netta distinzione fra politica e amministrazione, scriveva che

> «in un circondario dove la politica è sì grande parte nella vita dei cittadini, come in questo, è un fatto, per quanto spiacevole, pur naturale, che la politica stessa, invadendo l'orbita delle amministrazioni comunali, finisca col recare non lieve danno al buon andamento dei pubblici servizi»[44].

Le elezioni amministrative generali del 1889, le prime dopo l'allargamento del diritto di voto amministrativo, dettero, per la prima volta in

---

[43] *Ibid.*, b. 4, fasc. 26.

[44] AS BO, *Pref., Gab. (1890)*, cat. 9/1, relazione del sottoprefetto di Imola, Vincenzo Lugaresi, al prefetto, 3 gennaio 1889.

Italia, la maggioranza ai radicali. La questione della nomina del sindaco divenne quindi assai complicata, tanto da attirare la personale attenzione di Crispi, ministro dell'interno e presidente del Consiglio. Il sottoprefetto seguì da vicino l'elezione del sindaco, tenendo costantemente informato il prefetto. Il primo a guadagnarsi la fiducia del consiglio comunale di Imola fu Luigi Sassi, che ringraziò l'assemblea con parole piuttosto audaci, dichiarando che egli non accettava altra autorità se non la sovranità popolare. Crispi, dopo essere stato messo al corrente dell'accaduto, reagì immediatamente inviando un telegramma: «Se il linguaggio di Luigi Sassi è constatato non è il caso di chiedergli spiegazioni ma destituirlo. Inoltre le frasi costituendo reato ai sensi dell'art. 471 dovrebbe essere denunciato all'autorità giudiziaria»[45]. Il prefetto Scelsi preferì un approccio più cauto, facendo rilevare che Sassi non era ufficialmente in carica, e che avrebbe sicuramente rifiutato di prestare giuramento come sindaco. Il consiglio sarebbe quindi stato tenuto a ritirare la sua nomina, cosa che probabilmente non avrebbe fatto; a quel punto ci sarebbe stato un motivo legittimo per decretare lo scioglimento del consiglio, e un abile commissario sarebbe poi stato in grado di condurre le nuove elezioni generali verso un esito più conveniente. Tutto ciò avrebbe permesso di evitare la confusione che un eventuale processo contro Sassi avrebbe certamente sollevato[46]. Il prefetto fece dunque in modo da lasciare che la rappresentanza municipale si spaccasse; i consiglieri della minoranza liberale rassegnarono poco dopo le dimissioni in blocco; la maggioranza, composta da socialisti, repubblicani e radicali, si divise, provocando un continuo avvicendarsi di giunte. Alla fine, nel maggio 1893, l'aperto sostegno dato dall'amministrazione comunale alle celebrazioni del Primo maggio venne preso a pretesto dal governo per decretare lo scioglimento del consiglio. Le elezioni successive si svolsero in un clima avvelenato: da un lato, il commissario e il sottoprefetto cercarono di modificare le liste elettorali con l'obiettivo di ridurre la forza dei socialisti, dall'altro questi ultimi si batterono con molta energia nella competizione elettorale, facendo in qualche caso ricorso anche a mezzi di dubbia legalità[47]. Ciò che più interessa qui è che i socialisti riuscirono a vincere e a difendere

---

[45] *Ibid., Pref., Gab. (1889)*, cat. 4/1, telegramma di Crispi al prefetto, 11 novembre 1889.
[46] *Ibid.*, telegramma del prefetto al ministro dell'interno, 12 novembre 1889.
[47] *Ibid., Pref., Gab. (1894)*, cat. 4/1.

con successo la posizione faticosamente conquistata contro i mezzi «legali» che le autorità statali misero in campo per ostacolarli. Si dovette tuttavia aspettare il febbraio 1894 perché il consiglio nominasse un sindaco, che avrebbe mantenuto il suo incarico per più di un anno.

4. – *Le elezioni locali.* La cultura amministrativa nel Regno di Sardegna, che si richiamava in gran parte alle dottrine della Francia della Restaurazione, tendeva a seguire un duplice orientamento circa il posto da assegnare ai comuni nell'ordinamento amministrativo: da una parte, finché rimanevano nell'orbita degli interessi locali, ad essi veniva accordata una forma avanzata di autonomia, sconosciuta sotto il regime assolutistico; dall'altra, i comuni erano collocati al livello più basso della gerarchia amministrativa. Queste due linee di pensiero potevano conciliarsi perfettamente attraverso la distinzione fra interessi generali e interessi locali, o, in altri termini, fra politica e amministrazione. Nel 1848, lo stesso Cavour sosteneva:

> «è verità non contrastata nei paesi più liberi, che i consigli comunali non debbono costituire corpi politici indipendenti; epperciò essere necessario distinguere accuratamente i diritti dei municipi, che vogliono essere diritti amministrativi, dai diritti politici. Questa (...) ripetiamo, è una condizione indispensabile d'un savio ordinamento costituzionale, il quale dee tendere a conciliare la libertà dei popoli con un potere centrale forte ed unito»[48].

La legge comunale e provinciale del 7 ottobre 1848 dette nuova forma ai corpi rappresentativi a livello locale; i comuni diventavano «enti morali e giuridici *sui generis*»; nello stesso tempo, la legge assegnava agli intendenti (i precursori dei prefetti) un rilevante potere esecutivo. I comuni non venivano così considerati come associazioni volontarie, ma erano soggetti a requisiti imposti dallo Stato, e in questo modo l'iniziativa di introdurre forme di autonomia locale veniva immediatamente controbilanciata da una più forte presenza dello Stato. Questa combinazione di elementi liberali e precostituzionali rimase operante anche nello Stato unitario e divenne più problematica con il diffondersi del sistema rappresentativo.

Il primo e più importante requisito della pubblica amministrazione periferica era un corretto svolgimento delle elezioni locali. Ogni estate un

---

[48] C. CAVOUR, *Legge elettorale. 1. Diritto politico e diritto amministrativo*, [1848], in *Tutti gli scritti di Camillo Cavour*, a cura di P. PISCHEDDA e G. TALAMO, III, Torino 1976, p. 1091.

quinto del consiglio comunale doveva essere rinnovato (l'ampiezza dei consigli comunali dipendeva dal numero di abitanti). In accordo col pensiero amministrativo appena ricordato, erano i comuni ad essere responsabili dell'organizzazione delle elezioni; era loro compito compilare annualmente le liste elettorali, definire (quando necessario) le sezioni elettorali e coprire i posti degli uffici provvisori delle adunanze elettorali[49]. Ufficialmente, i prefetti avevano soltanto una funzione di controllo, in quanto erano tenuti a sorvegliare la corretta esecuzione delle leggi e dei regolamenti interessanti l'amministrazione locale. La parte più complicata delle operazioni elettorali, comunque, vale a dire la revisione delle liste elettorali, era affidata alla deputazione provinciale. Ciò nonostante, dato che i comuni non erano molto zelanti nell'osservanza delle prescrizioni di legge, i prefetti intervenivano spesso in questa fase del processo elettorale. Inoltre, la separazione fra gli interessi locali e quelli nazionali, così fortemente ricercata, divenne sempre più difficile da sostenere. Già nel 1867, e di nuovo nel 1869 e nel 1872, il Ministero dell'interno aveva avvertito i consigli comunali e provinciali di non fare dichiarazioni politiche; ai prefetti venne ordinato di annullare immediatamente le deliberazioni aventi tale significato[50]. Negli anni che seguirono i socialisti e i cattolici cercarono di «invadere», come erano soliti dire i moderati, gli organi rappresentativi locali, e di utilizzarli come trampolini per un'azione più ampia. I prefetti venivano sempre più sollecitati a salvaguardare la sfera di interesse nazionale, non solo attraverso il controllo delle deliberazioni dei consigli comunali, ma anche mediante una preventiva ingerenza nelle elezioni locali.

Per quanto riguarda gli aspetti tecnici del controllo prefettizio, i problemi che scaturivano dalla revisione annuale delle liste elettorali dimostrano quanto fosse scarsa la risposta dal basso. Sebbene la responsabilità dell'approvazione finale delle liste elettorali per le elezioni locali spettasse alla deputazione provinciale presieduta dal prefetto, la prefettura manteneva un occhio vigile anche sulle operazioni di redazione. Innanzi

---

[49] Un preciso resoconto dei differenti stadi del processo elettorale è stato fornito da A. SIGNORELLI, *Partecipazione politica, diritto al voto, affluenza alle urne: contribuenti ed elettori a Catania negli anni Settanta dell'800*, in «Quaderni storici», XXIII (1988), pp. 873-902.

[50] *Circolari del Ministero dell'interno*, 8 novembre 1867, 28 giugno 1869, n. 880, e 28 maggio 1872, n. 15673-14.

tutto, anno dopo anno i sindaci venivano esortati ad eseguire la revisione delle liste e a porre successivamente la questione all'ordine del giorno della sessione primaverile del consiglio comunale. Una circolare del Ministero, inviata nel 1863 dall'allora segretario generale Silvio Spaventa, richiamava le giunte a svolgere tale compito con serietà,

«perché talora i consigli comunali, spinti dalla necessità di deliberare nel breve periodo della sessione sovra moltissimi altri oggetti d'interesse locale, non esaminano minutamente le liste, riportandosi all'operato della giunta, e non sempre le autorità governative e le deputazioni provinciali, che non sono sopra luogo, hanno elementi di criterio e nozioni di fatto bastevoli per riparare alle ommessioni o per correggere le indebite iscrizioni fatte dalle amministrazioni locali»[51].

La «Rivista amministrativa del Regno» contribuì non poco all'educazione dei comuni descrivendo un immaginario consiglio comunale impegnato nella discussione della revisione delle liste elettorali. La discussione, in cui si trattavano i ricorsi contro le liste provvisorie, comprendeva riferimenti alla più recente giurisprudenza in materia; gli immaginari consiglieri si trovavano a dover decidere se registrare o no come votante uno straniero non naturalizzato, un non vedente, un figlio del farmacista del paese, un non residente con proprietà nel comune, ecc. In tal modo, le numerose questioni inerenti i requisiti necessari per poter votare, come la quota di contribuzioni dirette pagata, la «capacità», il titolo di studio o il saper leggere e scrivere, venivano passate sistematicamente in rassegna[52].

L'organizzazione delle stesse votazioni richiedeva misure rigorose. Numerose circolari mettevano in rilievo l'importanza di elezioni regolari, mentre diversi manuali spiegavano i diritti e i doveri degli elettori[53]. Anche in questo caso veniva in aiuto la «Rivista amministrativa del Regno», con

---

[51] *Circolare del Ministero dell'interno*, 7 marzo 1863.

[52] *Un consiglio comunale in azione. Seduta per la revisione della lista elettorale amministrativa*, in «RAR», XX (1869), pp. 89-108.

[53] F. ROSATI, *Manuale sull'elettorato amministrativo*, Ancona 1873; A. BASCHIROTTO, *Vademecum per l'elettore amministrativo*, Padova 1875; G. PINTOR-MAMELI, *Giurisprudenza sulle elezioni amministrative*, Roma 1875; A. CIVARDI, *Manuale dell'elettore amministrativo*, Chiavari 1883; G. CARAMELLI, *Elettorato ed eleggibilità amministrativa e governo locale: osservazioni pratiche*, Bologna 1887; S. ACOSSATO, *Manuale dell'elettore amministrativo*, Torino 1889; R. DRAGO, *Manuale dell'elettore amministrativo*, Genova 1889; F.P. TUCCIO, *Guida per l'elettore amministrativo*, Palermo 1889; E. MAGNI, *Gli uffici elettorali amministrativi: guida teorico-pratica*, Venezia 1891; C. TESTERA, *Elettorato amministrativo e liste ed elezioni comunali e provinciali*, Torino 1894.

la pubblicazione di una vicenda recitata da vari personaggi, che illustrava accuratamente le procedure da seguire (e molti dei relativi problemi che si potevano presentare) nel giorno delle votazioni[54]. La funzione del prefetto era apparentemente di secondo piano: dopo le elezioni egli riceveva i risultati e doveva controllare le relazioni dei comitati elettorali. A partire dalla legge comunale e provinciale del 1889, gli uffici elettorali dovevano essere presieduti da magistrati, mentre il prefetto, di concerto con il presidente della Corte d'appello, fissava la data delle votazioni[55].

Oltre al fatto che i comuni erano restii ad organizzare le elezioni locali seguendo le procedure di legge, un ulteriore problema era quello della scarsa affluenza al voto. Il suffragio amministrativo, basato sul censo e sulla «capacità» (misurata in base al titolo di studio, alla professione, ecc.), limitava la percentuale degli elettori registrati al 3,9% sul totale della popolazione nel 1865 (quasi il doppio rispetto alla percentuale degli elettori politici); la percentuale aumentò lentamente al 5,8% nel 1878, al 6,3% nel 1883, all'11,2% nel 1889 (dopo l'allargamento dell'elettorato amministrativo); si abbassò tuttavia all'8,9% nel 1895 (elezioni generali). L'effettivo numero di votanti, espresso in proporzione al numero degli aventi diritto, era sorprendentemente basso: 37,8% nel 1865, 43,8% nel 1878, 59,9% nel 1889 (elezioni generali), 63,5% nel 1895[56]. Nelle province qui studiate la percentuale di votanti sugli aventi diritto risultava inferiore alla media nazionale a Venezia e Bologna, e al di sopra della media a Reggio Calabria (dati che corrispondono alla generale divergenza fra il Nord e il Sud)[57]. Il

---

[54] *Assemblea degli elettori communali*, in «RAR», XIII (1862), pp. 321-376; pubblicato anche in *Guida amministrativa ossia commentario della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865...*, a cura di C. ASTENGO et al., Milano 1865³, pp. 107-132.

[55] Nelle discussioni parlamentari sulla nuova legge questa disposizione venne criticata, in quanto si riteneva che aumentasse l'ingerenza dell'esecutivo nelle elezioni. Altri la difesero, rilevando che adesso la scelta della data delle votazioni era meno soggetta a partigianerie. Cfr. il commento all'art. 64 in A. SANTINI, *Codice dei comuni e delle provincie ossia manuale dei sindaci e dei consiglieri...*, Roma 1889, pp. 218-219.

[56] R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861-1900)*, Bologna 1979, pp. 446-47, che riprende i dati da ISTAT E MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1934*, voll. 2, Roma 1946-'47.

[57] Disponiamo dei dati provinciali solo per gli anni 1866, 1870-'78, e 1887: le percentuali per Venezia erano nel 1866 del 37,7%, nel 1870 del 25,4%, nel 1878 del 40,4%, e nel 1887 del 35%; per Bologna rispettivamente 29,1%, 21,3%, 37,7% e 32%; per Reggio Calabria rispettivamente 43,3%, 46,8%, 53,9% e 51,8%. Fonti: *Statistica del Regno d'Italia. Elezioni politiche e amministrative.*

Ministero dell'interno espresse in più occasioni la propria preoccupazione a proposito dell'astensionismo che, secondo una circolare, danneggiava il «buon andamento delle amministrazioni» e l'«efficace prestigio delle nostre liberali istituzioni»[58]. I prefetti venivano sollecitati a far sì che i sindaci mobilitassero i potenziali elettori. Esamineremo se sia possibile ascrivere a un motivo particolare gli incitamenti dei prefetti a compiere la revisione delle liste elettorali: si trattava di una vera e propria ricerca di partecipazione o piuttosto di una mobilitazione guidata[59]?

Inizialmente, la bassa affluenza elettorale veniva attribuita alla mancanza di informazione e alla scarsa volontà di partecipazione da parte della popolazione. Le elezioni municipali che si tennero nell'estate del 1866 suscitarono poco interesse nel circondario di Imola: i votanti furono soltanto 340 (su 1.819 uomini aventi diritto, pari al 2,9% della popolazione). Il sottoprefetto Polidori affermò di non credere alla facile spiegazione secondo la quale quella bassa affluenza era dovuta alla guerra appena conclusasi; era piuttosto dell'opinione che alla radice del problema vi fossero motivi più bassi:

> «purtroppo una gran parte degli elettori è tuttora offesa dalla più crassa ignoranza per tutto ciò che concerne i diritti civili, e i doveri ad essi corrispondenti; che un'altra parte, ingrugnita per invido dispetto, si astiene dal[la] partecipazione ad operazioni da cui prevvede un risultato non consentaneo ai propri desideri; e che un'ultima frazione (quella della opposizione sistematica) non concorre perché crederebbe di pregiudicare il diritto che dessa si arroga di maledire agli atti di persone, alla elezione delle quali avesse in qualche modo partecipato»[60].

Anni 1865-66, Firenze 1867; MAIC, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Statistica elettorale amministrativa. Composizione del corpo elettorale amministrativo secondo le liste definitivamente approvate per l'anno 1887 e numero dei votanti nelle elezioni comunali avvenute nello stesso anno,* Roma 1888. I dati aggregati forniti da queste statistiche differiscono lievemente da quelli riportati da Romanelli, basati su una fonte più recente.

[58] *Circolare del Ministero dell'interno*, 8 luglio 1872.

[59] A. SIGNORELLI, *Partecipazione politica, diritto al voto...* cit., ha trovato, nel caso di Catania, non solo una bassa affluenza, ma anche una sorprendente divergenza fra il numero degli elettori registrati e quello delle persone che sulla base del censo avevano titolo di figurare nelle liste elettorali. L'autore ne conclude che la formazione delle liste elettorali dovrebbe essere indagata più a fondo, e che, a causa della difficoltà di definire gli aventi diritto al voto, vi fossero ampi margini di variazione dell'estensione del corpo elettorale: la partecipazione e la mobilitazione erano da questo punto di vista strettamente collegate.

[60] AS BO, *Pref., Gab.*, b. 177, rapporto del sottoprefetto di Imola al prefetto, 3 settembre 1866.

Sebbene, come abbiamo visto, le statistiche fossero lievemente più incoraggianti a Reggio Calabria che a Venezia e a Bologna, la partecipazione alle elezioni a Reggio lasciava molto a desiderare. In un rapporto dell'agosto del 1869, basandosi su risultati parziali, il prefetto Achille Serpieri notava «la solita inerzia degli elettori», negando che dietro l'assenteismo elettorale vi fossero motivazioni politiche: «ricercare nelle cause politiche le origini dell'inerzia locale per la cosa pubblica è un comodo modo per cuoprire le vere cause»; piuttosto, attribuiva il problema a una assai «imperfetta coscienza del valore del diritto elettorale». Anche qualora si fosse sentito il bisogno di rinnovare la composizione degli organismi rappresentativi locali, non c'erano uomini adatti ad assumersi la responsabilità. Non si trattava solo di una mancanza di preparazione amministrativa, ma anche di una scarsa volontà di impegnarsi negli affari pubblici. Nella migliore delle ipotesi, l'incarico pubblico veniva accettato con la speranza di trarvi un vantaggio personale Serpieri, non soddisfatto di una tale mentalità ostile, cercò di guadagnare il consenso degli «onesti uomini» cominciando a migliorare lo stato dei servizi comunali: da qui il suo progetto di approvare i conti consuntivi ormai oltre i termini e di verificare le liste elettorali. Egli ammetteva comunque che nei due anni della sua prefettura, nonostante un impegno massiccio, si era ottenuto poco, e che il lavoro doveva essere continuato con dedizione completa: «soltanto la buona situazione amministrativa potrà rendere calmo e fiducioso il paese e restituire interamente col senso pratico degl'italiani, nel loro vero aspetto le quistioni politiche». Nello stesso rapporto si soffermò a descrivere le elezioni municipali di Reggio. Nel corso dei primi decenni unitari il consiglio comunale del capoluogo di provincia rimase diviso fra liberali moderati, clericali e liberali progressisti di diverse correnti. Le coalizioni fra questi gruppi furono comunque di vario tipo, basate su preferenze personali e su alleanze di breve durata[61]. Nel 1869 l'opposizione progressista riuscì a conquistare tutti i posti vacanti; Serpieri sospettò che a questa vittoria avessero contribuito i brogli (il numero delle schede non corrispondeva al numero dei votanti), ma nessuno dei partiti avanzò proteste, circostanza che, secondo il prefetto, rappresentava «la prova più evidente come confuse fossero le idee, artificiali gli accordi e niuna vera espressione dell'opinione pubblica si possa trarre da queste elezioni, come pur troppo quasi sempre

[61] G. CINGARI, *Reggio Calabria*, Roma-Bari 1988, pp. 68-71.

avviene»[62]. In un altro rapporto Serpieri, ritornando sulle elezioni amministrative di quell'anno, registrava che il numero dei votanti era in qualche misura aumentato, ma che si trattava di poca cosa rispetto a «quell'aumento progressivo che lo sviluppo delle libere istituzioni dovrebbe aver prodotto». L'elettorato era generalmente più ampio nei comuni più piccoli: infatti il livello di censo richiesto era più basso, e la divisione delle terre demaniali aveva prodotto molti piccoli proprietari. Nelle città più importanti, comunque, il prefetto rilevava una diffusa mancanza di interesse fra i contribuenti[63].

Mentre in questi primi anni i funzionari dell'amministrazione periferica espressero la propria preoccupazione sulla generale mancanza di familiarità col sistema rappresentativo, la tentazione di interferire da parte del governo fu, fin dall'inizio, irresistibile. Questa interferenza si manifestò più chiaramente quando nelle amministrazioni locali erano coinvolti movimenti apertamente anti-liberali. Inizialmente, la classe dirigente liberale sembrò sinceramente credere che la maggioranza della popolazione (vale a dire la maggioranza degli aventi diritto al voto) fosse di idee liberali e favorevole allo Stato unitario. Da qui gli inviti a registrarsi nelle liste elettorali. Il primo ministro e ministro dell'interno Giovanni Lanza, sotto il cui governo era stata conquistata Roma, riconobbe nel 1872 (cfr. nota 58) che i clericali partecipavano alle elezioni amministrative solo «per operarvi alla rovina delle libere istituzioni e dello Stato». Quindi, considerava l'esercizio del diritto di voto come un sacro dovere di ogni libero cittadino,

> «non già per disputare agli avversari della unità e libertà italiana una vittoria, che essi non avranno mai, ma mostrare all'Europa civile, come a fronte di costoro stia l'immensa maggioranza degl'Italiani, pronti ad ogni sacrifizio per difendere i diritti della Nazione e render vani i conati d'un partito, che sotto pretesto di sostener la religione, vorrebbe in realtà riconquistare il potere temporale, irremissibilmente perduto per fortuna d'Italia, della Civiltà e della stessa Religione».

Le implicazioni di questo orientamento erano evidenti nella provincia di Venezia, amministrata nei primi anni Settanta da Carlo Mayr, che aveva ricoperto alti incarichi nel governo provvisorio dell'Emilia-Romagna, dopo la caduta del regime pontificio (1859-'60). Forse questa esperienza nei territori ex-pontifici aveva rafforzato il suo anticlericalismo; in ogni caso,

---

[62] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 1, fasc. 9, rapporto del prefetto al Ministero dell'interno sulle elezioni amministrative, 2 agosto 1869.

[63] *Ibid., Pref., Arch. gen.*, inv. 14, fasc. 73, s. fasc. 10, rapporto del prefetto, non datato.

nei quattro anni del suo incarico (1872-'76) Mayr mostrò un notevole zelo nel combattere i cattolici che a suo avviso puntavano al potere politico. Nel marzo 1873 egli riferì al Ministero dell'interno che i clericali avevano già dato avvio alla campagna elettorale, esortando i loro sostenitori a iscriversi nelle liste elettorali. Poco dopo esserne venuto a conoscenza, egli inviò una circolare per sollecitare le giunte municipali a procedere alla revisione annuale delle liste con la maggiore accuratezza possibile[64]. Nello stesso tempo cercò di convincere i liberali ad entrare in azione, utilizzando i loro giornali per sollevare l'allarme, e promise al ministro di «intromettere, con quella cauta riservatezza che è del caso, i miei uffici e la mia direzione, onde dalle elezioni emergano consiglieri schiettamente attaccati al Governo, ed alla libertà»[65]. Lanza rispose immediatamente, sollecitando il prefetto a «promuovere con tutti i mezzi che dà la legge la iscrizione dei cittadini ommessi [sic] nelle liste elettorali, illuminare l'opinione pubblica, e prestare in una parola vigoroso appoggio all'elemento liberale»[66]. I risultati delle elezioni nella città di Venezia, comunque, dimostrarono che l'azione di Mayr non aveva avuto grande successo. Poco prima del giorno delle votazioni si era impegnato nella campagna elettorale, alleandosi con i clericali, un terzo partito, composto dall'opposizione aristocratica alla maggioranza in carica. Questa coalizione riuscì ad ottenere la metà dei voti, sebbene in seguito si dicesse che i clericali si erano astenuti[67]. L'affluenza, nel complesso della provincia, era stata straordinariamente bassa, circa il 20%:

> «la sproporzione tra gli elettori inscritti e quelli che si presentarono alle urne si deve ascrivere in generale a quella deplorabile apatia per la vita amministrativa che paralizza lo scopo eminentemente liberale propostosi dalla legge ed in particolare dalla coincidenza in quattro comuni (...) delle elezioni nello stesso giorno, ed in due (...) nel giorno stesso in cui ebbero luogo le elezioni di Venezia ove molti degli stessi possidenti sono elettori»[68].

In generale, l'astensionismo elettorale fra i proprietari fondiari era alto, poiché molti di essi risiedevano in campagna durante i mesi più caldi dell'estate.

---

[64] *Circolare della prefettura di Venezia*, 7 marzo 1873, n. 4029.

[65] AS VE, *Pref., Gab. (1872-'76)*, cat. 5, 3/1, lettera riservata del prefetto al Ministero dell'interno, 13 marzo 1873.

[66] *Ibid.*, lettera riservata e personale di Lanza al prefetto, 15 marzo 1875.

[67] *Ibid.*, rapporto riservato del prefetto al Ministero, 31 luglio 1873.

[68] *Ibid., Pref., Gab. (1877-'81)*, rubr. 5, 3/1, rapporto del 15 settembre 1873.

L'anno dopo, Mayr tentò di nuovo di trovare sostegno per ostacolare la crescita dei clericali, richiamando i commissari distrettuali e altri dirigenti dell'amministrazione alla sorveglianza e a fare pressioni sui loro subordinati perché i loro voti confluissero sui candidati liberali:

> «È ormai tempo di riconoscere essere erroneo il concetto che le elezioni amministrative non abbiano carattere politico, esso lo acquistano dal momento che un partito nemico al Governo ed ostile alle patrie nazionali istituzioni accenna di valersene come mezzo per combattere questo governo, per minare quelle istituzioni»[69].

L'estrema veemenza dell'appello del prefetto si spiega con il programma del primo congresso cattolico che si era tenuto a Venezia. In quell'occasione, i liberali si svegliarono in tempo di fronte alla minaccia. L'affluenza al voto per le elezioni municipali di Venezia fu più alta del solito (2.036 votanti su 5.281 aventi diritto), ma nonostante ciò ancora scoraggiante. Tutti i candidati della lista liberale risultarono eletti; sfortunatamente, dato che due di essi non erano registrati (singolare segno, questo, di trascuratezza), i loro posti vennero presi dai clericali. Nel suo rapporto al Ministero il prefetto si difese contro le accuse, mossegli dalla stampa conservatrice, di aver interferito nelle elezioni, sostenendo di essersi limitato a raccomandare l'unità delle varie fazioni liberali e a sollecitare un'alta affluenza al voto: «Questo era il mio dovere, e l'ho compiuto, rispettando però scrupolosamente la libertà d'azione dell'altro partito»[70]. Proseguendo su questa linea, nel giugno 1875 Mayr diffuse un'altra circolare riservata ai direttori degli uffici amministrativi della provincia perché convincessero gli impiegati pubblici ad essi subordinati a prendere parte alle elezioni. Per sua sfortuna, la circolare venne intercettata e pubblicata su un quotidiano milanese; l'opposizione clericale sfruttò abilmente il fatto, e 11 dei suoi candidati (su 15 posti disponibili) furono eletti. Mayr, comunque, riteneva di avere la coscienza a posto, in quanto, come scrisse al Ministero, aveva messo in guardia i liberali per tempo[71]. La vittoria dei conservatori minacciava di determinare le dimissioni della giunta in carica; il Ministero, che non gradì l'idea, sollecitò subito il prefetto a fare del suo meglio per scongiurare una crisi. Questi riuscì ad esercitare una pressione sufficiente

---

[69] *Ibid., Pref., Gab. (1872-'76)*, cat. 5, 3/1, circolare riservata ai capi dei vari servizi amministrativi, 2 luglio 1874.

[70] *Ibid.*, rapporto del prefetto al Ministero, 31 luglio 1874.

[71] *Ibid.*, lettera riservatissima del prefetto al Ministero, 13 luglio 1875.

a far sì che il sindaco e gli assessori restassero al loro posto fino alla sessione autunnale; ma a quel punto le loro dimissioni non potevano essere ulteriormente evitate. A guidare il prefetto nei suoi tentativi di tenere a bada i consiglieri non fu solo il timore di una vittoria totale dei cattolici in caso di nuove elezioni generali, ma anche la ricerca di concordia all'interno del consiglio. Dapprima, il prefetto seguì da vicino gli incontri ufficiali e informali fra le varie fazioni presenti in consiglio, ma alla fine, quando vide che non era possibile raggiungere alcun accordo, persuase personalmente gli assessori che potevano essere eletti ad assumere l'incarico. Riteneva che fosse meglio, piuttosto che tentare di nominare un sindaco regolare, lasciare l'incarico nelle mani dell'assessore anziano — una procedura non inusuale, come abbiamo visto — per aspettare di vedere verso quale direzione spirasse il vento[72].

Dal 1874 in poi il Ministero dell'interno registrò ufficialmente le tendenze che si manifestavano nelle elezioni locali[73]. A Reggio Calabria, comunque, l'interferenza politica era ancora un problema di secondaria importanza. Il rapporto del prefetto Francesco De Feo confermò le scoraggianti descrizioni fornite da Serpieri. La revisione delle liste elettorali richiese molto tempo, e i comuni mostrarono una certa negligenza nel comunicare alla prefettura gli avvisi del giorno delle votazioni. Perciò, la deputazione provinciale non ebbe altra scelta che quella di fissare la data per il 31 luglio, l'ultimo giorno consentito dalla legge. Per alcuni comuni, che non potevano essere avvisati in tempo con telegramma o per corriere, la data fu perfino rimandata ad agosto. De Feo notò la mancanza di ogni interesse politico nella lotta elettorale, in cui invece prevalevano antagonismi personali e ambizioni di poca importanza[74]. Negli anni seguenti il tono dei rapporti prefettizi non cambiò molto; nel 1877 le elezioni in alcuni comuni si svolsero sulla base delle liste elettorali dell'anno precedente, a causa dell'eccessiva negligenza dei consigli comunali nel corso delle sessioni primaverili. Ancora una volta, il prefetto faceva derivare l'«apatia» dalla «poca fiducia che abbiano quegli elettori nelle nostre istituzioni o dallo sconoscere tutta quanta l'importanza che vi si deve

---

[72] *Ibid.*, rapporto riservato del prefetto al Ministero, 15 settembre 1875.

[73] *Circolare del Ministero dell'interno*, 29 luglio 1874, n. 15600-19, che faceva appello, fra le altre cose, ad una «qualificazione» delle lotte elettorali nei capoluoghi.

[74] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 2, fasc. 17, rapporto del prefetto al Ministero, 8 settembre 1874.

annettere»[75]. Nel 1878, sotto la guida di Filippo Lamponi, la prefettura organizzò un'operazione su vasta scala per approvare e rivedere le liste elettorali in tempo, prendendo l'iniziativa di esaminare le liste e di presentarle dopo una revisione completa alla deputazione provinciale, che era ufficialmente incaricata di tale compito. Mancavano solo le liste di due comuni (Cosoleto e Polisteno), per motivi di irrimediabile negligenza. La prefettura studiò accuratamente i requisiti previsti per essere inclusi nelle liste, consultando perfino i registri delle tasse. In tal modo non fu necessario, come lo era stato negli anni precedenti, compiere speciali inchieste o inviare commissari — metodi che erano stati ampiamente usati prima senza successo. I risultati di questa operazione, comunque, mostrano che nelle operazioni di revisione delle liste elettorali i consigli avevano margini assai più ampi rispetto alle autorità statali (cfr. tabella 1):

TABELLA 1. – REVISIONE DELLE LISTE ELETTORALI NELLA PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA (1878)

Aggiunti dai consigli (esclusi Cosoleto e Polisteno)	Reggio	725
	Palmi	350
	Gerace	285
	Totale	1.360
Cancellati dai consigli (esclusi c.s.)	Reggio	441
	Palmi	414
	Gerace	232
	Totale	1.087
Aggiunti dalla Deputazione	Reggio	65
	Palmi	40
	Gerace	76
	Totale	181
Cancellati dalla Deputazione	Reggio	37
	Palmi	18
	Gerace	88
	Totale	143
Totale elettori (esclusi Cosoleto e Polisteno)	Reggio	5.850
	Palmi	4.726
	Gerace	4.175
	Totale	14.751

[75] *Ibid.*, b. 62, fasc. 987, rapporto sull'amministrazione comunale, preparato dal segretario Pietro Ferri, gennaio 1878.

Tuttavia la percentuale di elettori sulla popolazione totale in queste elezioni fu considerata piuttosto bassa (circa il 4%). Il quadro rispecchiava le previsioni, sebbene il numero dei contribuenti fosse in crescita e molti comuni avessero meno di 2.000 abitanti (circostanza che abbassava la quota contibutiva minima per aver diritto al voto). Secondo un funzionario di prefettura la spiegazione era da ricercarsi nella scarsa diffusione dell'istruzione pubblica, a causa della quale il numero dei votanti sarebbe aumentato solo molto lentamente[76]. La prefettura continuò ad esaminare le liste elettorali prima di sottoporle alla deputazione provinciale, richiedendo documenti mancanti, prendendo in esame i ricorsi e tentando di applicare i criteri di istruzione, censo e capacità secondo lo spirito della legge[77].

Le elezioni amministrative in provincia di Reggio rimasero il campo di battaglia dei conflitti locali, e ciò ebbe diverse conseguenze in relazione alla sorveglianza che la prefettura doveva esercitare. Le fazioni locali tentavano di riempire le liste elettorali di propri sostenitori, e nello stesso tempo facevano appello alle autorità superiori perché depennassero i nomi degli avversari. Il controllo dovette essere intensificato e l'alto numero dei ricorsi, una volta salutato come segno di crescente partecipazione, divenne ora una spina nel fianco per i prefetti. Oltre a ciò, il controllo delle liste veniva compromesso dal fatto che gli elettori depennati si presentavano ai seggi elettorali dopo aver presentato ricorso alle autorità giudiziarie. Di solito essi venivano ammessi a votare, senza che avesse mai luogo il procedimento legale[78].

Il colore politico dei consiglieri e dei candidati, che fino all'inizio degli anni Novanta non ebbe nessuna rilevanza a Reggio Calabria, divenne invece una questione di sempre maggior interesse per il governo sia a Venezia, a causa della forte opposizione clericale, che a Bologna. Purtroppo, gli archivi delle prefetture di Reggio e di Venezia non con-

---

[76] *Ibid.*, b. 62, fasc. 988, rapporto redatto dal segretario di prefettura Ferri sull'amministrazione comunale, 29 luglio 1878.

[77] *Ibid.*, b. 62, fasc. 989, rapporto di Ferri, luglio 1879. Da un successivo rapporto prefettizio emerge che ancora nel 1885 la prefettura forniva alla deputazione provinciale il materiale richiesto per l'approvazione finale: cfr. P. BORZOMATI, *La Calabria dal 1882 al 1892 nei rapporti dei prefetti*, Reggio Calabria 1974, p. 138.

[78] ACS, *Min. Int., Gab., Rapporti dei prefetti*, b. 18, fasc. 53, s.fasc. 5, rapporto del prefetto sullo spirito pubblico nella prima metà del 1888, 5 ottobre 1888.

sentono di far luce sul ruolo dei prefetti nelle elezioni locali degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta[79]. Il comune di Bologna rimase saldamente in mano ai moderati, anche durante il governo della Sinistra. Carlo Faraldo, prefetto negli anni 1878-'80, riferiva al Ministero che l'amministrazione municipale si era sempre mantenuta lontana da influenze politiche, un comportamento a suo parere degno di lode. Nel 1879 i moderati e i progressisti trovarono un accordo su una lista di candidati comune; al prefetto fu chiesto di comunicare le proposte formulate dai progressisti ai *leaders* moderati che erano membri della deputazione provinciale. Faraldo, non indifferente nei confronti dei progressisti, accettò senza esitazioni il ruolo di mediatore, ma non si astenne dall'avvisarli che la presenza nelle loro file di un radicale intransigente rendeva piuttosto difficile il suo sostegno: «Io sono per la libertà e per la tolleranza quanto altissime, ma credo che un prefetto non possa, senza tradire il suo dovere, appoggiare (...) uno che cerca ogni occasione per atteggiarsi a nemico della Sinistra, e dell'attuale ministro»[80].

Il vero banco di prova per l'interferenza dei prefetti nelle elezioni locali venne con l'allargamento del suffragio amministrativo nel 1889. La maggiore novità era il peso assegnato alla capacità nei confronti del censo per essere registrati come elettori (il rapporto era stato di 1 a 9 nel 1887, e divenne di 5 a 5 nel 1889). La percentuale di elettori salì dal 6,7% nel 1887 all'11,2% nel 1889, ma diminuì all'8,9% nel 1895, dopo la revisione generale delle liste ordinata dalla legge n. 286 dell'11 giugno 1894[81]. Già prima della promulgazione della nuova legge, Crispi, da poco anche ministro dell'interno, aveva inviato una circolare riservata con la richiesta di precisi rapporti sui risultati delle elezioni. La circolare non chiedeva solo dati statistici sul numero degli elettori, ma anche informazioni relative al colore politico di elettori ed eletti (se fossero monarchici

---

[79] Il ruolo dei prefetti in merito allo scioglimento dei consigli comunali, per il quale è disponibile un'ampia documentazione, sarà affrontato nel capitolo seguente.

[80] AS BO, *Pref., Gab.*, b. 333, relazione riservata del prefetto al Ministero dell'interno, 16 giugno 1879.

[81] G. SCHEPIS, *Le elezioni comunali e provinciali*, in «Amministrazione civile», V (1961), 47-51, pp. 283-285. Per un approfondito studio statistico sulle conseguenze dell'allargamento del diritto di voto, cfr. L. LEONI, *Il personale elettivo*, in ISAP, *Le riforme crispine*, III, *Amministrazione locale*, Archivio n.s. 6, Milano 1990, pp. 789-857.

costituzionalisti, clericali o reazionari, radicali, oppure ispirati a criteri «amministrativi»), al modo con cui l'opinione pubblica aveva accolto i risultati e ad eventuali episodi di corruzione[82]. Da allora, l'importanza politica delle elezioni locali venne pienamente accettata, e anche temuta.

Ancora una volta, come per i sindaci, è emblematico il caso di Imola (e di altri comuni di quel circondario). Col nuovo tipo di suffragio Andrea Costa e i suoi seguaci intravidero la possibilità di mettere in pratica il programma socialista di «impadronir[si] dei comuni»[83]. In diversi comuni nei quali le tendenze socialiste guadagnarono terreno si trattava solo di aspettare o di creare l'occasione giusta per lo scioglimento dei consigli comunali. L'ascesa dei socialisti, resa possibile dall'estensione del suffragio, ebbe l'effetto di alterare il precedente equilibrio di potere e fu assai sgradita alla vecchia *élite* liberale. L'opportunità di uno scioglimento venne spesso colta per procedere ad una revisione delle liste elettorali a danno dell'opposizione progressista. I prefetti, sebbene non coinvolti personalmente, tennero di solito un comportamento acquiescente rispetto ad operazioni del genere, come ad esempio nel caso di Molinella, quando le elezioni generali vennero rinviate di alcuni giorni, quelli necessari alla redazione di nuove liste[84].

La revisione generale delle liste elettorali, effettuata nel periodo 1894-'95 da una speciale commissione provinciale, portò ad una sostanziale diminuzione del corpo elettorale. A chiederla era stato il Parlamento, in quanto si credeva che in molti comuni le liste fossero diventate, mediante registrazioni illegali, uno strumento di lotta politica locale. Una volta che questo difetto fosse stato rimosso, l'elettorato sarebbe stato ricondotto alle sue giuste proporzioni e avrebbe rispecchiato più fedelmente l'opinione pubblica. I prefetti, che non erano membri delle commissioni, furono incaricati di determinare «con un colpo d'occhio elevato e complessivo» le date del voto, in modo da favorire il successo dei

---

[82] *Circolare del Ministero dell'interno*, 3 luglio 1887, n. 15600-7. Dopo le elezioni generali Crispi, allora anche presidente del Consiglio, richiese simili informazioni di carattere politico a proposito dei consiglieri eletti; cfr. *Circolare del Ministero dell'interno*, 25 ottobre 1889, n. 6686.

[83] E. RAGIONIERI, *La formazione del programma amministrativo socialista in Italia*, ora in ID., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma 1979², in particolare pp. 202-249.

[84] AS BO, *Pref., Gab. (1894)*, cat. 4, lettera del prefetto al Ministero, 8 maggio 1893.

liberali[85]. Nel complesso, dalle liste del 1894 (nelle quali erano registrati 60.025 elettori) vennero cancellati 8.948 nominativi, mentre gli aggiunti furono 1.617. I cambiamenti più rilevanti, comunque, non si verificarono ad Imola (246 cancellati e 188 aggiunti su un totale di 3.747), ma nel circondario di Vergato (a Camugnano furono depennati ben 454 nominativi su 720!)[86]. È poco probabile che le liste elettorali venissero modificate solo per motivi politici. Ci si sarebbero aspettati cambiamenti più profondi nel circondario di Imola (e non è chiaro se la revisione delle liste a Vergato colpisse in modo particolare il partito clericale, tradizionalmente forte in quella zona). Nonostante ciò, i vantaggi per i partiti liberali furono evidenti; l'attenta scelta dei giorni delle votazioni nei vari circondari può aver contribuito alla loro generale vittoria (se si esclude Imola, Medicina e alcuni comuni minori). Già qualche mese prima della scadenza elettorale il prefetto aveva avvisato il Ministero che ad Imola le elezioni si sarebbero dovute tenere prima delle consultazioni politiche, al fine di evitare spaccature nel partito liberale, e che a Vergato non avrebbero dovuto tenersi prima di luglio, in quanto fino a quell'epoca molti elettori registrati si trovavano in altre zone d'Italia per lavoro; infine, che a Bologna la data dipendeva dalle alleanze fra le fazioni liberali e al loro stesso interno[87].

5. – *Conclusione.* L'affermazione del sistema liberale di amministrazione locale fu un processo lungo e doloroso, che non derivò in modo naturale dalla rivoluzione politica dell'unificazione. La gerarchia centralizzata, nella quale i comuni svolgevano un ruolo subordinato, venne ereditata dalla Restaurazione, ma nella maggior parte dei casi l'Italia unita non era abituata a corpi rappresentativi e ad elezioni libere. Era ovvio che fossero i prefetti a promuovere il radicamento di queste novità nel campo dell'amministrazione, tuttavia la rivoluzione amministrativa avrebbe potuto avere successo solo se accompagnata da un profondo rinnovamento sociale. Anche se sarebbe esagerato affermare che il Risorgimento fosse del tutto estraneo a gran parte della società, le *élites* tradizionali

---

[85] *Circolare del Ministero dell'interno*, 15 febbraio 1895, n. 15600-3.4.

[86] AS BO, *Pref., Gab. (1895)*, cat. 4, rapporto statistico del prefetto al Ministero, 28 febbraio 1895.

[87] *Ibid.*, cat. 5, lettera del prefetto al Ministero, 4 marzo 1895.

furono riluttanti ad abbandonare la loro posizione, e gli *homines novi* fecero ricorso a relazioni locali di tipo paternalistico piuttosto che riporre la loro fiducia nello Stato nazionale. Così, gli aspetti sociali dell'opera dei prefetti furono importanti almeno quanto quelli «tecnici». Per far funzionare l'amministrazione locale, i prefetti avevano bisogno del sostegno dei notabili, e riuscire a sostenere questo «dialogo» era una condizione importante perché un funzionario potesse ottenere successo sul campo. Ogni serio ostacolo alle relazioni fra il prefetto (e gli altri membri del suo organico che si occupavano della questione) e le autorità locali era sufficiente a provocare il trasferimento del prefetto stesso.

Lo strumento più efficace nelle mani del prefetto sembrava essere quello della nomina dei sindaci, che cadeva in gran parte sotto la sua responsabilità. In un certo senso i sindaci, che in base alla legge erano nello stesso tempo capi dell'amministrazione comunale e ufficiali di governo, erano il vero tramite amministrativo fra lo Stato e la società. Si riteneva che fosse loro compito evitare che gli interessi locali interferissero con quelli generali, e nello stesso tempo garantire l'attuazione di leggi amministrative nazionali e uniformi. Se in teoria questi due aspetti potevano forse essere compatibili, non lo erano certamente in pratica. Da una parte, i sindaci di piccoli paesi rappresentavano spesso gli interessi di una singola famiglia e della sua clientela, piuttosto che gli interessi dell'intero comune; l'interesse personale spesso prevaleva sulla responsabilità amministrativa. Per altro verso, era facile che interessi politici o sovralocali si intrecciassero con i doveri del sindaco, soprattutto nelle città più importanti. In entrambi i casi il prefetto doveva mantenere i sindaci sulla strada giusta.

La selezione per l'incarico di sindaco si rivelò un'operazione assai delicata, che ogni tre anni (e spesso anche meno) poneva la prefettura di fronte a serie difficoltà. La procedura consueta passava attraverso molti canali, dai funzionari statali locali ai rappresentanti parlamentari; spesso, si intrometteva anche il Ministero dell'interno. Se le consultazioni, talvolta prive di scrupoli, avviate per trovare l'«uomo giusto» (ricco, liberale, con capacità amministrative) mettono in evidenza i poteri discrezionali delle maggiori autorità, gli ostacoli che sorgevano a livello locale mostrano che il centralismo aveva i suoi limiti. Nel Mezzogiorno, in modo particolare, poteva facilmente accadere che non ci fosse nessuno in possesso delle caratteristiche previste e che potesse essere accettato come «ufficiale del

governo». Trovare qualcuno che fosse al di sopra delle fazioni locali era ancora più difficile; quelli che lo erano, si mostravano riluttanti ad assumersi il rischio. L'assenteismo e l'abuso di potere intaccavano ulteriormente l'ufficio di sindaco. Quasi sempre i prefetti proponevano l'assessore che aveva ricevuto il maggior numero di voti, in modo tale da evitare conflitti fra il consiglio e il sindaco. Con la politicizzazione del governo locale, soprattutto nelle province di Venezia e di Bologna, la funzione di sindaco divenne oggetto di controllo politico. Nonostante ciò, i prefetti erano spesso più interessati a mantenere la pace nell'amministrazione che ad innescare conflitti politici; ciò li portava spesso ad accettare che i comuni fossero guidati dall'assessore anziano.

Lo sforzo per ottenere la pacificazione costituiva la strategia preferita nei rapporti con i corpi rappresentativi locali. Nel primo periodo dello Stato unitario (e in modo particolare nel Sud) ciò richiese frequenti interventi per mettere d'accordo famiglie o fazioni avversarie. In epoca più tarda il ruolo del prefetto si estese fino a farne un mediatore politico. I compiti primari del prefetto riguardavano l'organizzazione delle elezioni, e non si trattava certo di un problema minore, in quanto molti comuni dimostravano una grave mancanza di interesse a questo proposito. Ciò che emergeva erano in modo particolare gli sforzi per aumentare l'affluenza al voto (che rimase bassa, circa al livello del 40%). I prefetti furono progressivamente sempre più coinvolti nel controllo delle elezioni stesse e dei risultati; si è mostrato ad esempio che a Bologna nel 1889 la revisione delle liste elettorali fu usata per «aggiustare» la composizione dell'elettorato. In altre parole, la ricerca di nuovi votanti apriva la strada all'esclusione degli elettori non graditi. La revisione annuale delle liste elettorali, effettuata dai comuni stessi, doveva essere meticolosamente sorvegliata (anche se l'approvazione finale spettava alla deputazione provinciale): molti comuni tendevano infatti a trascurare i propri doveri. Alcune autorità locali tentavano di utilizzare la revisione per favorire i propri sostenitori, e falsificazioni di questo tipo divennero una piaga diffusa dopo l'allargamento del suffragio amministrativo nel 1889 (il controllo della revisione delle liste sarà trattato più ampiamente nel capitolo sulle elezioni parlamentari). La misura più efficace per ridurre all'obbedienza le amministrazioni municipali che funzionavano male sembrava essere lo scioglimento del consiglio. Questo è il tema del capitolo che segue.

IV. Lo scioglimento dei consigli comunali: amministrazione e politica

1. – *Introduzione.* Al volgere del secolo Gaspare Finali, in un discorso al Senato, fece risuonare un ammonimento: «Lo scioglimento d'un Consiglio comunale o provinciale non è (....) un atto ordinario di amministrazione; è uno strumento straordinario di Governo, è la dittatura applicata nell'ambito delle amministrazioni locali»[1]. A quel tempo, il numero annuo di scioglimenti aveva raggiunto i livelli dei primi anni unitari, ed era divenuto una questione assai dibattuta sia all'interno delle Camere parlamentari che fuori. L'affermazione di Finali non era esagerata. Infatti, uno dei più gravi mezzi di interferenza del governo centrale sul governo comunale era il potere conferito al primo, per gravi motivi di ordine pubblico o per evidenti disfunzioni amministrative, di sciogliere il consiglio comunale e di nominare un regio delegato straordinario (il titolo venne modificato in «commissario straordinario» dalla legge comunale e provinciale del 1889), che guidasse l'amministrazione locale fino allo svolgimento di nuove elezioni[2]. Il potere di sopprimere la legittima rappresentanza di un comune, stabilito in tutte le leggi comunali e provinciali dal 1848 in poi senza modifiche fondamentali, ci porta direttamente al cuore del problema dell'ambivalenza intrinseca al sistema amministrativo dell'epoca liberale: la dicotomia fra autorità e autonomia. In sintesi: da una parte il comune aveva un certo grado di autonomia attraverso un organo elettivo, il consiglio comunale; dall'altra, lo Stato

---

[1] AP, *Senato*, legislatura XX, sessione 1898-'99, *Discussioni*, 5 giugno 1899.

[2] La legge comunale e provinciale consentiva anche lo scioglimento del consiglio provinciale. In pratica, tuttavia, ciò avveniva di rado; mi limito quindi a trattare lo scioglimento dei consigli comunali.

manteneva ampi poteri di supervisione sulle attività del comune. Nel pensiero liberale questi poteri tendenzialmente divergenti potevano convivere in base alla distinzione fra interessi locali e interessi nazionali; le due sfere di interessi determinavano il raggio d'azione dell'amministrazione locale e di quella nazionale. Sebbene i comuni potessero liberamente dedicarsi ai propri interessi locali, era comunemente accettato, persino fra i fautori del decentramento, che lo Stato avesse il potere di intervenire negli affari locali, quando questi ostacolassero interessi nazionali.

Lo scioglimento dei consigli comunali rientrava perfettamente in questa dottrina; si sosteneva che questo atto di *summa potestas* rappresentasse solo una violazione temporanea dell'autonomia comunale e che, in fin dei conti, l'iniziativa veniva così restituita agli elettori, che avevano il potere di rieleggere i propri rappresentanti. Arabia e Adorni, funzionari del Ministero dell'interno, scrivevano nel loro commento alla legge comunale e provinciale del 1865:

> «Ritengono alcuni che sia illiberale questa facoltà nel Governo di sciogliere i Corpi elettivi: s'ingannano. Che cosa fa il potere esecutivo quando pronuncia lo scioglimento? Fa un appello al paese rappresentato anzi riassunto nel corpo elettorale, lo chiama giudice della controversia che ha dato motivo allo scioglimento. Il paese decide a favore del Governo se dà i suoi voti a persone nuove, contro di esso se rielegge i decaduti. D'altra parte nella monarchia temperata è l'Autorità Sovrana per mezzo di ministri la regolatrice dell'amministrazione, e chiunque, corpo o funzionario, vi abbia parte, deve aver dipendenza da quella. Se avviene urto contro di un corpo elettivo, quale altro rimedio all'infuori dello scioglimento e dell'appello al paese»[3]?

Che il potere di scioglimento non fosse lettera morta, è provato dai casi, assai discussi, del consiglio comunale di Firenze nel 1874 e di Napoli nel 1876; il consiglio di Genova, ad esempio, venne sciolto sei volte fra il

---

[3] T. Arabia - M. Adorni, *La legge comunale e provinciale del Regno d'Italia commentata*, Firenze 1865, p. 246. La loro linea di pensiero era seguita da molti autorevoli commentatori; cfr. G. Capitani, voce *Scioglimento del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, in *Digesto italiano*, XXI, parte 1ª, Torino 1891, p. 805: «Conseguenza del nostro regime costituzionale è appunto la facoltà nel Re di provvedere in ogni caso di urto contro gli interessi generali, chiamando sui rappresentanti degli interessi locali il giudizio degli elettori, i quali provvedano, senza spirito di parte, a costituire meglio i proprii rappresentanti».

1857 e il 1882[4]! Tuttavia, non è facile raccogliere dei dati sparsi in una serie cronologica completa: fino al 1889 non c'erano statistiche periodiche. Il numero annuo di scioglimenti (che su un totale di circa 8.000 comuni non raggiunse mai livelli molto alti) veniva pubblicato solo occasionalmente nelle relazioni annuali sui servizi amministrativi (tabella 2)[5].

TABELLA 2. – NUMERO ANNUO DI SCIOGLIMENTI (1869-1902)

1869	121	1890	80
1870	176	1891	96
1871	?	1892	113
1872	148	1893	136
1873	110	1894	83
1874	90	1895	83
1875	69	1896	120
1876	89	1897	152
	-	1898	145
		1899	154
1887	87	1900	139
1888	84	1901	186
1889	66	1902	205

Fonti: *Circolari del Ministero dell'interno*, 28 settembre 1870, n. 18801 e 16 maggio 1871, n. 18400; «Gazzetta Ufficiale», 19 agosto 1875; AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIII, sessione 1876-1877, *Documenti*, n. 33A, relazione della commissione (relatore A. Marazio) cit.; *Relazione sull'andamento dei servizi dipendenti dal Ministero dell'interno dal 9 febbraio al 30 settembre 1891, presentata dal ministro dell'interno (Nicotera) nella tornata 25 novembre 1891*, in AP, *Camera dei deputati*, legislatura XVII, I sessione (1890-'91), *Documenti*, n. [illegible]; F. TOMMASINI, *Osservazioni sull'istituto dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, in «Archivio di diritto [illegible] V (1895), pp. 241-320; G. D'AMBROSIO, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, in «Il Filangieri», XXVIII (1903), pp. 566-597[6].

[4] R. DRAGO, *Lo scioglimento dei consigli comunali e i delegati straordinari*, Genova 1886, p. 106.

[5] Alcune di queste relazioni, che cominciarono a fare la loro comparsa negli anni Settanta come effetto delle prime statistiche dopo la legge del 1865 sui servizi amministrativi, furono pubblicate nella «Gazzetta Ufficiale». Erano indirizzate al re; solo Nicotera, ministro dell'interno nel 1876-'77 e nel 1891-'92, inviò le sue relazioni al Parlamento.

[6] Per il periodo 1876-'86 non sono disponibili dati. Nei 19 mesi fra il 1° aprile 1876 e il 31 ottobre 1877 furono sciolti 180 consigli: cfr. AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIII, sessione 1876-77, *Documenti*, n. 23, *Relazione sull'andamento dei servizi dipendenti dal Ministero dell'interno dal 1° aprile al 31 ottobre 1877, presentata dal ministro dell'interno (Nicotera) nella tornata del 22 novembre 1877*. Dopo il 1902 la tendenza all'aumento continuò: cfr. S. SERRA, *Le amministrazioni straordinarie dei comuni ed i poteri dei rr. commissari*, Catania 1906, che affermava che nel corso dei cinque anni precedenti erano stati sciolti 940 consigli. D'Ambrosio raccolse i suoi dati per il periodo successivo al 1889 soprattutto dalla «Gazzetta Ufficiale», asserendo che sia la Direzione generale di statistica

Francesco Tommasini compì un'elaborata analisi statistica degli scioglimenti fra il 1890 e il 1893. Soffermandosi in modo particolare sulle differenze regionali, trovò che il numero degli scioglimenti nel Sud, soprattutto in Sicilia e in Campania, era assai più alto che altrove; attribuì questa differenza in primo luogo alla mancanza di esperienza di autogoverno nel Sud; in secondo luogo, alle cattive condizioni economiche, che impedivano una regolare condotta dell'amministrazione pubblica; come terzo elemento, indicò il regnare delle clientele personali e della corruzione politica. In modo particolare, Tommasini sottolineò la frattura con la tradizione amministrativa del Mezzogiorno, dove il suffragio metteva improvvisamente di fronte le vecchie *élites* dirigenti con gruppi sociali emergenti[7]. Non è mia intenzione analizzare l'andamento quantitativo degli scioglimenti, in quanto i dati sono troppo frammentari. Cercherò piuttosto di illustrare quale fosse il ruolo degli scioglimenti nel rapporto fra lo Stato e i comuni.

Nell'opinione pubblica del diciannovesimo secolo lo scioglimento di un consiglio comunale veniva generalmente ritenuto un'interferenza autoritaria negli affari locali. E infatti, le varie leggi comunali e provinciali lasciavano ampi margini per interpretazioni arbitrarie[8], aspetto questo riconosciuto dalla maggior parte dei commentatori, fra i quali l'influente Carlo Astengo:

> «Le leggi comunali precedenti, ed anche quella del 20 marzo 1865 mancavano di disposizioni per disciplinare questo argomento così grave e delicato, nel quale il potere del governo era assoluto, per cui facilmente poteva (e pur troppo non furono rari gli esempi) dare luogo ad atti arbitrari».

---

che il Ministero dell'interno, in risposta alla sua richiesta, avevano sostenuto che non esistevano statistiche ufficiali sugli scioglimenti (p. 576). Una nota negli archivi del Ministero dell'interno conferma questa notizia: ACS, *Min. Int., Direzione generale dell'amministrazione civile, Comuni*, b. 366, lettera del Ministero a D'Ambrosio, 18 aprile 1900 (ho trovato, *ibid.*, un elenco, redatto dal Ministero, relativo agli scioglimenti fra il 1889 e il 1898, leggermente diverso da quello fornito da D'Ambrosio). La memoria del Ministero, nella sua risposta a D'Ambrosio, fu (forse deliberatamente) breve. Una nota del 7 luglio 1895 prova che a quell'epoca le statistiche esistevano: «meno rarissime eccezioni, questa grave misura colpisce sempre gli stessi comuni, e con l'intervallo di due o tre anni, *e la statistica dell'ultimo ventennio dimostra la verità di questo fenomeno*» (ACS, *Carte Francesco Crispi, Roma*, sc. 28, fasc. 616, il corsivo è mio). Purtroppo queste statistiche non sono state conservate.

[7] TOMMASINI, *Osservazioni sull'istituto dello scioglimento...* cit., pp. 252-254.

[8] *Guida amministrativa ossia commento della legge comunale e provinciale (Testo unico 10 febbraio 1889, n. 5921)...*, a cura di C. ASTENGO et al., Roma 1889, pp. 1624-1625. Analogamente Grizzuti, sebbene in linea generale non contrario agli scioglimenti, criticava la vaga formulazione della legge: C. GRIZZUTI, *Dello scioglimento dei consigli secondo la nuova legge comunale e provinciale*, Portici 1890.

Non è molto difficile trovare esempi pratici dei poteri discrezionali messi in atto per lo scioglimento di un consiglio. Il prefetto di Bari, Biagio Miraglia, scrisse orgogliosamente al Ministero, nella sua relazione sui servizi amministrativi e sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1882, che in vista delle elezioni nazionali aveva sciolto importanti consigli comunali:

«nelle ultime elezioni politiche si è conseguita vittoria completa. Alla quale, se da una parte ha contribuito lo spirito liberale delle classi intelligenti e la buona volontà degli elettori, dall'altro ho procurato, per quanto dipendeva da me, di preparare il buon successo collo scioglimento di importanti municipi, segnatamente Bari, Andria e Noci»[9].

Le osservazioni del prefetto Amadeo Nasalli Rocca erano, nella loro sinteticità, perfino più aspre; senza sprecare altre parole sulla questione rivendicava di aver sciolto, durante il suo incarico a Campobasso (novembre 1900 - gennaio 1903), qualcosa come 20 consigli a causa di disfunzioni amministrative[10].

Sebbene il prefetto non avesse alcuna funzione definita per legge relativamente allo scioglimento di un consiglio comunale (nei rari casi di scioglimento di un consiglio provinciale il prefetto assumeva, invece, i poteri amministrativi spettanti alla deputazione provinciale, in base all'art. 201 della legge del 1865), di solito esso era la figura chiave dell'intero processo: proponeva lo scioglimento al Ministero dell'interno, suggeriva il nome del delegato straordinario, si teneva informato sull'andamento dell'amministrazione municipale durante la reggenza straordinaria e teneva al corrente il Ministero sui più importanti sviluppi[11].

Contrariamente alla maggioranza dei commentatori ottocenteschi, ritengo che lo scioglimento dei consigli non costituisse un semplice atto volto a soffocare l'autonomia, ma costituisse anche, soprattutto nei primi decenni unitari, l'opportunità di dare impulso ai servizi municipali (e, in senso più ampio, alla modernizzazione dell'infrastruttura municipale). Non si può negare, comunque, che nel corso degli anni si verificasse un certo

---

[9] ACS, *Min. Int., Gab., Rapporti dei prefetti*, b. 3, f. 7.

[10] A. NASALLI ROCCA, *Memorie di un prefetto*, a cura di C. TRIONFI, Roma 1946, p. 157.

[11] M. STERIO, *Dello scioglimento dei consigli comunali e della amministrazione dei regi commissari*, Messina 1904, p. 42.

mutamento nelle motivazioni degli scioglimenti, passando dal perseguimento di una pacificazione amministrativa (da qui l'enfasi posta sulla «concreta» amministrazione) ad una più aperta manipolazione politica delle rappresentanze locali.

2. – *Il contesto legislativo.* La prerogativa di sciogliere un consiglio comunale, come corollario all'introduzione di elezioni locali, fece la sua prima comparsa nel regio editto piemontese del 1847. Questo testo era un prodotto della fase finale della Restaurazione nel Regno di Sardegna e funse da *trait d'union* con la legge comunale e provinciale del 1848, che a sua volta gettò le basi per le leggi amministrative postunitarie. Nonostante che istituisse definitivamente il sistema rappresentativo, la legge del 1848 mostrava, e non solo negli articoli relativi allo scioglimento dei consigli locali, la ferma intenzione del legislatore di mantenere una stretta sorveglianza sulle classi dirigenti locali. È interessante notare che, proprio per quanto riguarda lo scioglimento dei consigli comunali, la legge piemontese si allontanava dal suo modello legislativo belga del 30 marzo 1836, nel quale questo tipo di ingerenza era impossibile. Si deve inoltre tenere presente che nella maggior parte dei paesi europei il potere di sciogliere corpi rappresentativi non esisteva[12]. Di fatto, la sola legislazione francese (dalla legge municipale del 1831 a quella del 1884), che da questo punto di vista sembra aver avuto una notevole influenza sulla legge comunale piemontese e italiana, mantenne la possibilità di sciogliere i consigli comunali[13].

Lo scioglimento dei consigli comunali venne analizzato con una certa ampiezza in un editoriale della «Rivista amministrativa del Regno» nel 1854. Prima di tutto, si menzionava l'«assoluto silenzio della legge», ma si ammetteva che le «intestine discordie», la «sistematica opposizione nell'esecuzione dei decreti del Governo» e le «illegali domande che

---

[12] Cfr. D'AMBROSIO, *Lo scioglimento dei consigli...* cit., p. 568, e F. TOMMASINI, *Osservazioni sull'istituto dello scioglimento...* cit., p. 244.

[13] M. BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris 1862³, p. 1202; G. SAUTEL, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française. Administration - justice - finances*, Paris 1978, p. 517.

tend[essero] ad offendere l'indipendenza del Governo» fossero motivi legittimi per determinare lo scioglimento. Oltre a ciò, l'opportunità di tale misura veniva riconosciuta con rammarico:

«Questi fatti genericamente accennati non sono punto e meramente ipotetici; sono una verità, triste sì, ma positiva per colui che si addentra nell'esame dello stato di non poche comunali amministrazioni, delle cose dipendenti dai Consigli comunali delle piccole terre, ove nulla è l'influenza del cittadino istrutto a fronte dei più, la cui dottrina e le cui doti sono unicamente bilanciate alla stadera del censo»[14].

Nei decenni seguenti la questione praticamente scomparve dalla scena pubblica. Un dibattito parlamentare fra Saverio Baldacchini e Ubaldino Peruzzi nel 1863 (mentre gravi problemi di ordine pubblico flagellavano ancora il Sud) sottolineò l'estrema delicatezza dello scioglimento dei consigli comunali. Baldacchini dubitava dei vantaggi di una tale misura: soprattutto nei comuni più piccoli — sostenne — dove più che partiti politici regnavano famiglie, l'intervento del governo avrebbe avuto il solo effetto di conferire la vittoria ad una delle fazioni in lotta. Per cui, «si sposta solamente il malcontento di alcuni, e le cose continuano presso a poco nello stesso modo». Il ministro dell'interno Peruzzi, accettando alcune delle lamentele di Baldacchini, sottolineò le circostanze straordinarie nelle quali si trovavano le province meridionali, che lo portavano a considerare lo scioglimento «una delle misure le più necessarie per un certo tempo appunto per abituare le popolazioni all'esercizio dei diritti sanciti dalle leggi liberali che ci governano»[15].

Nei primi anni Ottanta Minghetti e Turiello, principali portavoce della Destra, si occuparono della questione in alcuni scritti, fissando le linee di un'interpretazione critica destinata a durare a lungo. Così scriveva Minghetti:

«Gravissimo è il fatto di uno scioglimento del consiglio provinciale o comunale. Lo prevede la legge ma vi pone per condizione gravi motivi di ordine pubblico (art. 235). Ora qual guarentigia vi è che il ministro abbia siffatti motivi, o non sia piuttosto spinto da interessi di partito? Nessuna. Qui non si interroga neppure il Consiglio di Stato, e neppure si pubblica nella Gazzetta Ufficiale una relazione che di quei gravi motivi dia contezza, anzi è venuto in costume che non si pubblica neppure il decreto di

---

[14] In «RAR», V (1854), p. 11-13.

[15] AP, *Camera dei deputati*, legislatura VIII, II sessione (1863-'64), *Discussioni*, 3 giugno 1863.

scioglimento. Questo atto rilevantissimo nella vita locale, rimane quasi un atto interno. E se trattandosi di grandi città si ode talvolta una interpellanza in Parlamento, lo scioglimento del consiglio di piccoli comuni passa senza che altri pur lo sappia o ne muova querela, tanto più quando è fatto d'accordo col deputato del luogo, e per servire alle sue passioni»[16].

Seguendo questa linea di ragionamento, all'inizio del nuovo secolo, Guglielmo D'Ambrosio sostenne che lo scioglimento di un consiglio comunale rappresentava una potente arma nelle mani del governo per poter abbreviare la durata di quei consigli che si opponevano ai deputati governativi[17].

Il silenzio della legge, lamentato dalla «Rivista amministrativa» già nel 1854, si prolungò fino alle riforme crispine. La legge comunale e provinciale del 1865 era in totale accordo con la precedente del 1859. I due articoli relativi allo scioglimento dei consigli comunali (inseriti nella legge in modo piuttosto incoerente come art. 151 e art. 235, come riflesso della loro errata collocazione nelle leggi precedenti) stabilivano che il re, in caso di gravi motivi di ordine pubblico, potesse decretare lo scioglimento di un consiglio comunale e affidare l'amministrazione del comune a un delegato straordinario, che doveva organizzare nuove elezioni entro tre mesi. La dizione «gravi motivi di ordine pubblico» era piuttosto vaga e lasciava spazio a decisioni arbitrarie da parte delle autorità interessate. Uno dei principali commentatori della legge comunale e provinciale, Carlo Astengo, anticipando la legge del 1889, scrisse nella terza edizione (1865) del suo manuale:

«Lo scioglimento del consiglio comunale può essere giustamente decretato quando è sconvolto da intestine discordie o presenta un'opposizione sistematica nell'esecuzione dei decreti del Governo od insta in domande illegali che offendono la libertà dell'azione governativa nei provvedimenti che non crede utile di ordinare»[18].

---

[16] M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (1881), ora in ID., *Scritti politici*, a cura di R. GHERARDI, Roma 1986, p. 674. Si veda inoltre, per un punto di vista analogo, P. TURIELLO, *Governo e governati in Italia*, Bologna 1882, p. 253, e N. COLAJANNI, *Le istituzioni municipali. Cenni ed osservazioni*, Piazza Armerina 1883, pp. 119-120.

[17] G. D'AMBROSIO, *Lo scioglimento dei consigli...* cit., p. 570.

[18] *Guida amministrativa ossia commentario della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 e del relativo regolamento...*, a cura di C. ASTENGO et al., Milano 1865, p. 1225.

La relazione di Nicotera del 1877 sui servizi amministrativi dell'anno precedente indicava come cause dello scioglimento il malfunzionamento amministrativo, i dissidi all'interno del consiglio, le dimissioni dei consiglieri e l'inosservanza delle leggi[19]. Si deve notare che il rinnovo annuale di un quinto dei consiglieri rappresentava spesso un fattore destabilizzante dell'equilibrio dei poteri all'interno del consiglio comunale, e poteva quindi avvicinare il momento dello scioglimento (sebbene talvolta la rielezione annuale arrivasse giusto in tempo per ristabilire la pace).

Nel corso dei decenni successivi al 1865 furono proposte diverse riforme della legge comunale e provinciale, che prevedevano cambiamenti nella politica degli scioglimenti. Questi progetti erano centrati sulla necessità di una definizione più precisa delle circostanze che potevano dar luogo ad uno scioglimento e di maggiori garanzie per i comuni, ad esempio una consultazione preventiva del Consiglio di Stato, un rapporto dettagliato prima dello scioglimento e una specifica delineazione dei poteri del delegato straordinario[20]. Nessuna di queste proposte comunque arrivò in porto. La legge di Crispi del 1888, inserita nel nuovo testo unico del 1889, adottò infine alcune delle proposte precedenti: venivano ora citati esplicitamente come motivi validi a determinare lo scioglimento non solo i gravi motivi di ordine pubblico, ma anche le persistenti violazioni degli obblighi prescritti dalla legge al consiglio comunale. Nella prassi, come abbiamo visto, queste e altre trasgressioni erano già state considerate come cause sufficienti per decretare uno scioglimento. Nel 1893 il *Manuale Astengo* scrisse che lo scioglimento di un consiglio traeva spesso origine dalle delicate condizioni finanziarie del comune:

> «la causa quasi principale del provvedimento dipende dalla situazione finanziaria del comune al quale non vogliono o non intendono riparare gli amministratori. Per amore di popolarità o per altre cause è ben difficile che i cittadini provvedano energicamente, e quest'opera viene affidata ai RR. commissarii, anzi la pratica ha dimostrato come questa sia l'unica via per riparare alle deficienze dei bilanci»[21].

---

[19] *Relazione sull'andamento dei servizi dipendenti dal Ministero dell'interno dal 1° aprile 1876 al 31 ottobre 1877*... cit. Cfr. anche G. CAPITANI, voce *Scioglimento del consiglio comunale*... cit., p. 805, per le cause che in pratica determinavano gli scioglimenti.

[20] In modo particolare i progetti di legge Nicotera (1876) e Depretis (1882). Cfr., sempre a questo riguardo, R. DRAGO, *Lo scioglimento dei consigli comunali*... cit., p. 8.

[21] In «Manuale degli amministratori comunali e provinciali», XXXII (1893), p. 329.

Oltre a ciò, nella legge comunale e provinciale del 1889 si stabiliva che il termine per tenere nuove elezioni potesse essere esteso di sei mesi, che ogni scioglimento dovesse essere preceduto da una relazione che elencasse le ragioni che giustificavano un tale provvedimento, che i decreti regi di scioglimento fossero pubblicati sulla «Gazzetta Ufficiale», e che ogni tre mesi un elenco dei decreti stessi fosse comunicato al Senato e alla Camera dei deputati.

Nel corso dei dibattiti parlamentari sulle riforme i deputati Alessandro Paternostro e Paolo Ercole proposero ulteriori garanzie per i comuni (un voto deliberativo del Consiglio di Stato), ma dovettero scontrarsi con la determinazione di Crispi, che respinse risolutamente l'espediente dell'intervento del Consiglio di Stato, reclamando per l'amministrazione pubblica un'autonoma sfera di influenza e opponendo il principio che lo scioglimento «è un atto d'impero che non può essere esaminato e sindacato che dal solo parlamento»[22].

Nel suo approfondito studio sugli scioglimenti Melchiorre Sterio, segretario comunale di Messina, si soffermò sui doveri del regio commissario delegato, considerandoli da un punto di vista morale e giuridico. Per quanto concerneva l'aspetto etico, il commissario delegato doveva riconoscere il carattere eccezionale della sua missione, «come un momento patologico nella vita amministrativa del comune stesso». Di conseguenza avrebbe dovuto armonizzare la propria azione con le esperienze locali (a patto che esse si rivelassero utili) e tenere presente che, ad esempio, i comuni delle zone di montagna richiedevano un approccio assai diverso rispetto a quelli di pianura: «occorre una esatta conoscenza dei precedenti, dei bisogni, delle stesse abitudini e dirò anco dei pregiudizi locali». Una prima impressione sulla situazione amministrativa poteva essere ricavata dall'analisi del bilancio comunale, «che nella semplicità delle cifre parlerà alto e più chiaramente di qualsiasi relazione che precede il decreto di scioglimento»[23].

I poteri del delegato straordinario si estesero lentamente. Nella prima legge comunale e provinciale del 1848 non erano ancora stati definiti;

---

[22] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XVI, sessione II, *Discussioni*, 18 luglio 1888.

[23] M. STERIO, *Dello scioglimento dei consigli comunali...* cit., pp. 269-271. Un elenco delle qualità richieste per il regio commissario era stato stilato anche da S. SEVERINO, *Del regio commissario straordinario*, Siracusa 1894.

nelle leggi del 1859 e del 1865 furono limitati a quelli della giunta. Nella giurisprudenza venne poi gradualmente accettato il principio secondo cui il regio delegato, in caso di emergenza, avrebbe potuto assumere anche i poteri del consiglio[24]. Le sue decisioni, in ogni caso, dovevano sempre essere ratificate, una volta che il consiglio si fosse nuovamente insediato. Con testo unico del 1889 i poteri furono ufficialmente estesi a quelli conferiti al sindaco e alla giunta.

Fino al 1902, quando a tale scopo fu insediata una commissione permanente, le regole per la nomina del delegato straordinario (dal 1889 commissario) furono scarse[25]. Di solito, il prefetto proponeva al Ministero un delegato, spesso scegliendolo fra i funzionari della sua amministrazione. Con la circolare ministeriale del 23 ottobre 1872, n. 16200, si richiese al prefetto di cercare un delegato al di fuori del servizio attivo (a causa delle carenze di organico nell'amministrazione statale), ad esempio un capace segretario comunale o un consigliere provinciale. Secondo Quarta-Guidotti, queste istruzioni ebbero scarso effetto: accadeva spesso che il prefetto apprendesse il nome del delegato dal decreto di scioglimento pubblicato nella «Gazzetta Ufficiale». Lo stesso autore affermò inoltre che di frequente venivano nominati privati cittadini[26].

Il regio delegato straordinario riceveva un'indennità a carico degli erari comunali. Per evitare di gravare eccessivamente sui comuni il Ministero stabilì, nella circolare sopra citata, che egli evitasse di pubblicare il suo rapporto finale (eccetto che nelle città maggiori).

A prima vista i poteri del delegato straordinario erano illimitati. Egli poteva operare praticamente in tutti i settori dell'amministrazione: licenziare gli impiegati comunali, riorganizzare gli uffici, applicare le tasse deliberate dal consiglio, redigere e rendere esecutivi i bilanci, ecc. C'erano tuttavia diversi controlli e contrappesi che ne limitavano i poteri, alcuni previsti dalla legge, altri imposti dalla natura del suo incarico. Prima di

---

[24] *Parere del Consiglio di Stato*, 6 settembre 1871, n. 3195-1806: cfr. «RAR», XXIV (1873), pp. 395-396.

[25] *Decreto del Ministero dell'interno*, 25 luglio 1902, *Sulla scelta dei RR. commissari per i comuni e le opere pie.*

[26] L. QUARTA-GUIDOTTI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e le attribuzioni del r. commissario straordinario...*, Lecce 1890, pp. 16-17.

tutto, come ripeterono molti commentatori, il termine di tre mesi (che divenne di sei dopo il 1888) si rivelava spesso insufficiente per mettere in atto tutte le misure ritenute necessarie per riportare l'amministrazione comunale sulla « giusta strada». In secondo luogo, il regio delegato non aveva potere legale per impedire che nelle nuove elezioni fossero riconfermati proprio quei consiglieri che avevano creato problemi all'interno del consiglio. Per queste ragioni, lo scioglimento di un consiglio comunale poteva rivelarsi del tutto infruttuoso quando elettori ed eletti continuassero nel loro proposito di ostacolare le richieste delle autorità superiori. Nel 1863 ad esempio il prefetto di Agrigento, Enrico Falconcini, lamentò l'impossibilità per il delegato di rivedere le liste elettorali (operazione che, modificando il numero dei votanti, poteva influenzare l'esito delle elezioni): lo scioglimento del consiglio di Racalmuto ebbe scarso effetto, in quanto furono rieletti in consiglio gli stessi esponenti delle due famiglie rivali[27]. In seguito, per il delegato divenne possibile agire in luogo della giunta per la revisione delle liste elettorali. Infine, come vedremo, l'obiettivo primario del delegato era la pacificazione dei conflitti all'interno del comune, che in un modo o nell'altro erano sempre alla radice del problema. Quindi, egli doveva preparare con attenzione la propria strategia, senza poter sostenere apertamente una causa particolare nelle contese municipali.

3. – *La prassi degli scioglimenti.* Lo scioglimento dei consigli comunali dei centri maggiori doveva essere un'operazione attentamente pianificata; il comportamento di voto dell'elettorato urbano non era interamente prevedibile, e poteva ben darsi che si orientasse contro le preferenze del governo. Per cui, la richiesta al re di firmare il decreto di scioglimento era solo l'ultima risorsa alla quale ricorrere per i prefetti e per il ministro dell'interno, che di solito era personalmente informato dell'imminenza di una crisi nelle grandi città.

Quando venne sciolto il consiglio comunale di Venezia, erano passati appena due anni dall'annessione del Veneto allo Stato italiano. Il provve-

---

[27] E. FALCONCINI, *Cinque mesi di prefettura in Sicilia*, Firenze 1863, pp. 56-57 e p. 86 dell'appendice; su Falconcini, si veda P. PEZZINO, *Un prefetto «esemplare»: Enrico Falconcini ad Agrigento (1862-1863)*, in ID., *Il paradiso abitato dai diavoli. Società, élites, istituzioni nel Mezzogiorno contemporaneo*, Milano 1992, pp. 210-241.

dimento fu preso in un periodo di profonda crisi per la città: l'economia aveva raggiunto il suo punto più basso, schiere di disoccupati minacciavano l'ordine pubblico e il governo «risorgimentale» del conte Giustinian, che si era insediato sotto la reggenza di Pasolini (il commissario del re e primo prefetto di Venezia), non era riuscito a trovare un sostegno sufficiente fra le diverse fazioni rappresentate in consiglio[28]. In questo contesto non era forse sorprendente che le dimissioni in gruppo dei consiglieri dopo le elezioni annuali nell'estate del 1868 portassero ad un punto morto nel governo comunale. Per qualche tempo il prefetto in carica, Luigi Torelli, tentò di dissuadere il Ministero dallo sciogliere il consiglio, proponendo come soluzione delle elezioni suppletive per completare il consiglio:

«Il commissario regio, senza gravi motivi, è misura da risparmiare (...) per ora, ed essendo in corso tutte le operazioni per le elezioni suppletorie, non converrebbe senza portare sconsiderazione all'autorità, e senza scontentare tutti quelli che hanno preso più sul serio il mandato degli elettori»[29].

Ma il ministro dell'interno, Carlo Cadorna, insisté sullo scioglimento:

«Non ordinarlo sarebbe un parteggiare del Governo, e farne questione politica, se poi Governo soccomberebbe in elezioni parziali sarebbe scacco politico, e grave danno autorità. Alcuni degli stessi pochi consiglieri rimasti domandano scioglimento. Essa è anche misura più regolare, liberale di cui nessuno può lagnarsi»[30].

Ma, come aveva previsto Torelli, questo atto fu causa di notevole agitazione per i membri del consiglio che stava per scadere; il consigliere Manetti deplorò il fatto che sotto il nuovo governo nazionale si dovesse ricorrere a questa misura estrema, mentre niente di simile era mai accaduto sotto il regime austriaco[31].

Il regio delegato straordinario fu Ferdinando Laurin, un alto funzionario prefettizio e braccio destro del precedente prefetto Pasolini. Dalla sua relazione, pubblicata con una certa fretta nel 1868, poco prima della

---

[28] E. FRANZINA, *Venezia*, Roma-Bari 1986, p. 49.

[29] AS VE, *Pref., Gab. (1866-'71)*, cat. 5 3/1, lettera del prefetto al Ministero dell'interno, 10 agosto 1868.

[30] *Ibid.*, telegramma del ministro dell'interno al prefetto, 12 agosto 1868.

[31] *Atti del consiglio comunale di Venezia*, 25 agosto 1868, p. 67.

scadenza del suo incarico (che andava dal 18 agosto al 10 dicembre), emerge chiaramente quanto fossero estesi i poteri del delegato straordinario. Ciò, fino a un certo punto, è piuttosto comprensibile, dato che esso doveva garantire la continuità dell'amministrazione municipale (cosa che per grandi città come Venezia non era impresa da poco). La più rilevante interferenza di Laurin riguardava l'organizzazione dei servizi amministrativi comunali. A tale proposito egli indicava due difetti principali: innanzi tutto, la mancanza di «unità di direzione» nella trattazione degli affari da parte delle varie sezioni e, in secondo luogo, l'incompleta documentazione di quasi tutti gli atti, imputabile ad un sistema di archiviazione obsoleto. L'obiettivo di Laurin era evidente: aumentare l'efficienza per permettere l'integrazione dell'ordine amministrativo preunitario nel nuovo sistema. A tale proposito si rivolse direttamente ai consiglieri:

> «Se accennerò a qualche irregolarità, più che alle persone, imputabile alla novità delle Leggi introdotte, fors'anche a qualche imperizia negli affari pubblici, ed alle speciali condizioni d'un tempo in cui cedevasi alla fretta delle riforme e delle innovazioni, ve ne parlerò pel debito mio di accennare le riforme che dovetti attivare o che non avendo potuto, penso torni opportuno siano da voi attivate»[32].

Seguendo questo indirizzo, egli riorganizzò la divisione del lavoro fra i vari uffici, mettendo in pratica regolamenti che erano già stati approvati dal consiglio; mise un segretario a guida di ogni sezione, con compiti di supervisione e di studio dei miglioramenti necessari; riformò il sistema di archiviazione degli affari comunali secondo il modello degli archivi di prefettura[33]. Inoltre, prese in esame i regolamenti esistenti per tutti i rami amministrativi, proponendo adattamenti per renderli conformi alla legislazione unitaria (molti regolamenti comunali risalivano al periodo preunitario). Infine, contrasse un prestito di 200.000 lire per coprire le spese più urgenti.

Colpiscono alcune somiglianze con le vicende dello scioglimento del consiglio comunale di Bologna, avvenuto nello stesso periodo. Gaspare

---

[32] F. LAURIN, *Relazione fatta al consiglio comunale di Venezia dal regio delegato straordinario nella seduta 10 dicembre 1868*, Venezia 1868, p. 9.

[33] *Ibid.*, p. 10.

Bolla, un alto funzionario della prefettura di Bologna che era stato nominato delegato straordinario, illustrò con meticolosità nella sua relazione finale le strozzature della burocrazia municipale, passando in rassegna la maggior parte dei settori spettanti all'amministrazione comunale e proponendo una serie di riforme. Bolla mise in rilievo molti problemi «tecnici», suggerendo di riformare i regolamenti in materia. Il rapporto si concludeva sottolineando l'urgenza di contrarre un nuovo prestito, per il quale erano già stati presi i primi provvedimenti[34].

Il comune di Venezia venne sciolto una seconda volta verso la fine del 1882. Nelle elezioni parziali del 1881 e del 1882 il partito clericale aveva visto aumentatare il numero dei propri consiglieri a 27 (su un totale di 60) ed era quindi in grado di esercitare una considerevole influenza sulla composizione della giunta e in generale sull'amministrazione municipale. I liberali progressisti, scarsamente rappresentati, richiesero più volte lo scioglimento del consiglio. Il prefetto Giovanni Mussi (un ex deputato della Sinistra), sebbene deplorasse il basso numero di progressisti, non sostenne la loro richiesta: pur riconoscendo la difficoltà di raggiungere un'alleanza fra moderati e progressisti, riteneva che quel passo fosse necessario per controbilanciare i clericali[35]. Nonostante ciò, le dimissioni presentate per ben tre volte dalla giunta lo condussero infine a proporre con convinzione lo scioglimento al Ministero[36]. Egli chiese soltanto di posticipare l'annuncio ufficiale dello scioglimento fino a quando il consiglio avesse approvato il bilancio per il 1883, in modo da non sovraccaricare il futuro delegato straordinario con ulteriore lavoro (riuscì a convincere la giunta a restare in carica per poter approvare il bilancio secondo le disposizioni di legge). Il delegato straordinario che ricevette l'incarico fu lo sperimentato Carlo Astengo, a quel tempo ispettore del Ministero dell'interno e precedentemente regio delegato straordinario in altri capo-

---

[34] G. BOLLA, *Relazione letta dal cav. avv. G.B. R. Delegato straordinario per il Municipio di Bologna nell'atto che il giorno 7 novembre 1868 insediava il nuovo consiglio comunale*, Bologna, s.d. La relazione è stata analizzata da A. ALAIMO, *L'organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna dopo l'unità (1859-1889)*, Bologna 1990, che ne sottolinea lo stile succinto e tecnico, non consueto per i documenti cittadini di quegli anni (p. 142).

[35] AS VE, *Pref., Gab. (1882-'87)*, serie 2, cat. 1, f. 4, lettera del prefetto al Ministero, 16 settembre 1882.

[36] *Ibid.*, lettera del prefetto al Ministero, 4 novembre 1882.

luoghi come Bari e Genova[37]. I progressisti e i liberali moderati vennero condotti a trovare un accordo su una lista comune di candidati. Il prefetto affermò fieramente di aver dato il suo pieno appoggio a quella coalizione (alla quale non aderì solo una minoranza di conservatori), e che ci si aspettava che i progressisti entrassero in consiglio[38]. Come si sperava, la coalizione vinse le elezioni: «si raggiunse lo scopo, per cui le elezioni erano state indette, e cioè furono esclusi tutti i capi clericali, riducendo questo partito ad essere nel consiglio una piccola minoranza»[39]. La relazione finale di Astengo, senza far cenno alla situazione politica, sottolineava l'importanza di una prospettiva globale sull'amministrazione comunale. Nel complesso, il delegato si dichiarava abbastanza soddisfatto dello stato dei servizi municipali a Venezia, pur richiamando ad una più stretta osservanza dei regolamenti. Analizzando brevemente tutti i settori dell'amministrazione, egli proponeva di modificare i regolamenti esistenti, ad esempio quello relativo ai facchini e agli scaricatori, per disciplinare, dopo molti anni di negligenza, un servizio assai importante (almeno a Venezia). Astengo riuscì inoltre a portare a compimento l'aggregazione di Malamocco al comune di Venezia[40].

L'enfasi posta sui miglioramenti dell'organizzazione amministrativa è particolarmente evidente in alcuni casi di scioglimento di consigli comunali nella campagna bolognese durante gli anni Sessanta. Il comune di Savigno, sulle basse colline a sud ovest di Bologna, era stato sciolto nel 1864, senza che ciò avesse prodotto alcun effetto duraturo. Nel 1866 il prefetto Giuseppe Cornero informava il Ministero che dal punto di vista amministrativo Savigno presentava ancora innumerevoli problemi irrisolti; il consiglio ad esempio mostrava indifferenza verso lo sviluppo dell'istruzione e la costruzione di strade, tanto che era necessario inviare

---

[37] È interessante notare che il Ministero aveva dapprima proposto come delegato straordinario l'esperto prefetto Giacinto Scelsi (che in quel momento non era in servizio attivo). Mussi, tuttavia, pensava che non fosse saggio nominare un funzionario di grado più alto del suo, cosa che avrebbe creato un'atmosfera di sfiducia nei confronti della prefettura. Cfr. *ibid.*, lettera al Ministero, 8 novembre 1882.

[38] *Ibid.*, lettera riservata del prefetto al Ministero, 4 febbraio 1883.

[39] *Ibid.*, lettera del prefetto al Ministero, 16 febbraio 1883.

[40] C. ASTENGO, *Relazione del regio delegato straordinario al consiglio comunale di Venezia, letta nella seduta d'insediamento del 21 febbraio 1883*, Venezia 1883, p. 34.

un commissario prefettizio per portare a termine ogni operazione che avesse carattere di urgenza. A suo dire, questa «tristissima situazione amministrativa» corrispondeva alla tendenza clericale della politica municipale. In definitiva, il prefetto aspettava il momento giusto per un altro scioglimento[41]. Il Ministero si dimostrò d'accordo, nominando il segretario di prefettura Antonio Ragusa come delegato straordinario; questi, dopo un mese dall'incarico, avvertì il prefetto che la sua missione si stava rivelando tutt'altro che semplice. La radice del problema stava a suo avviso nella sfavorevole collocazione geografica di Savigno e nella sua forma allungata[42]: fra le due lontane estremità del comune, mal collegate, si riscontravano interessi notevolmente divergenti. Su un totale di 5.000 abitanti, gli elettori erano solo 130, e da essi non c'era da attendersi alcun tipo di iniziativa: erano, per usare le parole di Ragusa, dominati da una «decisa venalità» e da una «grettezza stomachevole». Di fatto, l'unica soluzione efficace, peraltro difficilmente attuabile, sarebbe stata la suddivisione delle varie parrocchie fra gli altri comuni[43]. Come temevano le autorità, le elezioni comunali non cambiarono il volto del consiglio; ciò che era peggio, il conflitto fra il centro di Savigno e la campagna si ripresentò intensificato[44]. Nonostante ciò, nella sua relazione finale al consiglio comunale Ragusa inserì un forte appello ad agire per il bene del comune. Fece frequentemente ricorso a considerazioni sul formidabile compito dello Stato unitario, ma elencò anche molte attività amministrative in ritardo, che andavano dal pressoché insignificante lavoro d'ufficio alla lentezza nella progettazione delle strade. L'opposizione allo sviluppo delle vie di comunicazione e dell'istruzione venivano in modo particolare

---

[41] AS BO, *Pref., Gab.*, b. 126, lettera del prefetto al Ministero dell'interno, 29 maggio 1866.

[42] Sulle variazioni dei confini comunali a Bologna in epoca napoleonica, che in larga parte vennero mantenute durante la Restaurazione, cfr. M. ZANI, *Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. Il riordino dei dipartimenti del Reno e del Panaro tra 1802 e 1814*, in «Storia urbana», XIV (1990), 51, pp. 44-97.

[43] AS BO, *Pref., Gab.*, b. 177, lettera del regio delegato straordinario al prefetto, 25 settembre 1866. Il cambiamento dei confini comunali, soprattutto mediante l'aggregazione in un unico comune di diversi municipi, incontrò una forte resistenza fra le *élites* «localiste», e non era neppure in accordo con l'idea liberale, largamente accettata, dell'origine pre-statale del comune. I tentativi del governo di raggruppare comuni diversi andarono così incontro, nella maggior parte dei casi, a fallimenti.

[44] *Ibid.*, b. 127, lettera del regio delegato straordinario al prefetto, 3 dicembre 1866.

dipinte come uno schiaffo in faccia al vero progresso. Ragusa introdusse molti miglioramenti negli archivi municipali («l'archivio (...) è la bussola dell'amministrazione» scrisse con tono didattico), adempì ai periodici obblighi del comune nei confronti della prefettura e adottò nuovi regolamenti di polizia municipale. Ma la cosa più importante fu l'elaborazione del bilancio per il 1867, che comprendeva un prestito consistente per dare avvio alle costruzioni stradali[45]. Per il bilancio, tuttavia, era necessaria l'approvazione del nuovo consiglio — un scoglio contro il quale si dovevano scontrare molte delle riforme proposte dai delegati straordinari.

Nel 1869 numerosi comuni vennero sciolti in conseguenza dei moti del macinato; durante questo grave conflitto sociale, la furia popolare si diresse spesso contro le autorità comunali, concludendosi in qualche caso con il saccheggio del municipio. In altre parole, si trattava di classici casi di gravi violazioni dell'ordine pubblico e, quindi, lo scioglimento era una misura legittima. Nei primi giorni del 1869 ad esempio (quando entrò ufficialmente in vigore la nuova imposta), circa 3.000 uomini armati con bastoni si riversarono nel paese di Pianoro e cercarono di entrare nel palazzo municipale; i carabinieri locali riuscirono a stento ad evitare un'ulteriore *escalation* delle violenze. Ma a quel punto il sindaco e gli impiegati comunali erano troppo spaventati per restare al proprio posto; così, all'inizio di febbraio il prefetto propose al Ministero di sciogliere il consiglio e di nominare come delegato straordinario Francesco Sugana, segretario della prefettura. Nell'atmosfera tesa di quei giorni — per prevenire nuove ondate di violenza era stato inviato l'esercito — il Ministero finì per accogliere la proposta. Sugana procedette con molta cautela, convocando i membri del consiglio uscente e alcuni dei più influenti capifamiglia; nella sua prima nota inviata al prefetto ricordò che lo scioglimento era stato una misura giustificata anche per altre ragioni, in quanto egli stesso aveva scoperto molti gravi arretrati negli affari amministrativi[46]. Mentre continuava le sue consultazioni con i superiori della prefettura, Sugana dedicò alcune visite ai mugnai, i quali, obbligati ma poco propensi a riscuotere la nuova tassa, svolgevano un ruolo

---

[45] *Ibid., Pref., Arch. gen. (1866)*, tit. 15, rubr. 4, relazione del regio delegato straordinario al consiglio comunale di Savigno, s.d.

[46] *Ibid., Pref., Gab.*, b. 164, f. 2, lettera del regio delegato straordinario al prefetto, 5 marzo 1869.

essenziale nel conflitto. Nello stesso tempo, si impegnò nella compilazione dei conti consuntivi del comune relativi agli anni precedenti e in altre verifiche amministrative[47]. La relazione finale del prefetto sullo scioglimento era di tono piuttosto positivo:

> «Gran parte dei componenti l'antico consiglio sono bensì rientrati nell'attuale ricostituzione, ma debbo far osservare che in un piccolo comune rurale è ben difficile che i più grossi e ricchi proprietari, che col mezzo dei loro agenti e coloni esercitano una grande influenza, restino esclusi dalle elezioni»[48].

Nonostante ciò, i sei nuovi membri del consiglio rappresentavano «un importante e radicale miglioramento», in quanto erano conosciuti come persone fedeli al governo.

Significativo di quanto fosse limitato, sul lungo periodo, il potere dello Stato nei confronti dei comuni, è il caso dell'amministrazione comunale di Melito Porto Salvo, una piccola città di 3.000-4.000 abitanti in provincia di Reggio Calabria. Melito aveva raggiunto una certa notorietà per lo sbarco di Garibaldi nel 1860, che era stato il primo passo per la liberazione dell'entroterra meridionale, ma quel momento di gloria era rapidamente svanito dalla memoria pubblica. Il consiglio comunale era diviso a causa di conflitti interni, che rendevano assai precario l'incarico di sindaco. Nel 1873 il consigliere Domenico Alati, che non godeva di molta fiducia da parte del prefetto in carica, dette alle stampe un «libro nero» nel quale accusava il governo municipale di peculato aggravato. Nonostante questa denuncia, il prefetto De Feo rimandò ogni intervento fino all'aprile del 1875, giustificando poi questa tardiva reazione col fatto che con ogni probabilità, uno scioglimento del consiglio e le conseguenti elezioni generali non avrebbero determinato l'ingresso di uomini nuovi in consiglio. Dato che i grandi proprietari terrieri del comune risiedevano lontano, il consiglio era composto da piccoli proprietari, perennemente divisi da lotte intestine. Ma in fin dei conti, era giunto il momento di dare un esempio[49]. Il regio delegato straordinario Temistocle Tannarelli, segretario alla sottoprefettura di Taranto, affrontò dalla radice il problema

---

[47] *Ibid., Pref., Arch. gen. (1869)*, serie 2ª, Pianoro.
[48] *Ibid., Pref., Gab.*, b. 164, f. 2, rapporto del prefetto al Ministero dell'interno, 17 giugno 1869.
[49] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 20, f. 86, lettera del prefetto al Ministero, 6 aprile 1875.

amministrativo, a partire dalla irrisolta questione delle terre demaniali, per la quale mise al lavoro l'agente demaniale incaricato delle operazioni di ripartizione (rimando al capitolo 6 per un'analisi più elaborata del problema). Inoltre riorganizzò le finanze municipali, compilò regolamenti di polizia municipale, prese provvedimenti per l'edilizia stradale e le scuole e riordinò l'archivio municipale (non c'erano né una raccolta di leggi né manuali amministrativi).

La campagna elettorale fu infuocata; furono ben 121 gli elettori che si recarono a votare (su un totale di 155 aventi diritto). Le elezioni dovettero perfino essere posticipate per permettere alla Corte d'appello di pronunciare un verdetto su numerosi ricorsi presentati contro la cancellazione di elettori dalle liste (si riteneva che l'inclusione di quegli elettori avrebbe ostacolato il delegato straordinario). L'arciprete del luogo, sostenitore della disciolta maggioranza, tentò senza successo di evitare che le elezioni si tenessero nella chiesa del comune. Ma, nonostante questi inconvenienti, i risultati delle elezioni furono piuttosto soddisfacenti, secondo i criteri di giudizio di Tannarelli: 16 consiglieri su 20 appartenevano al «partito onesto»[50]. Anche il prefetto si mostrò contento del lavoro svolto da Tannarelli: «Trattavasi non di riordinare soltanto materialmente la scomposta amministrazione del comune, ma di attuare un indirizzo nuovo di legalità e di moralità e farne apprezzare i benefici»[51]. Ciò rese ancora più doloroso per la prefettura, tre anni più tardi, dover constatare che l'amministrazione comunale era nuovamente precipitata in una situazione disastrosa. L'archivio comunale era ancora trascurato, la situazione finanziaria era assolutamente deplorevole; poiché però tutti gli amministratori locali erano in qualche modo coinvolti nella cattiva gestione, c'era poco da sperare che vi si potesse porre rimedio in breve tempo[52]. Nel dicembre del 1879 fu eseguita un'altra ispezione sull'amministrazione di Melito, con il medesimo risultato: enormi problemi finanziari e amministrativi, ma nessuna soluzione a portata di mano[53].

---

[50] *Ibid.*, rapporto del regio delegato straordinario al prefetto, 29 settembre 1875.

[51] *Ibid.*, lettera del prefetto al Ministero, 8 ottobre 1875.

[52] *Ibid.*, rapporto dell'ispezione eseguita dal consigliere di prefettura Giacomo Maglieri, 3 aprile 1878.

[53] *Ibid.*, rapporto di Maglieri al prefetto, 31 dicembre 1879.

Alla fine, il prefetto propose al Ministero lo scioglimento del consiglio comunale, giustificando la misura col riferimento al pericolo di una rivolta dei poveri,

> «dacché quei poveri amministrati posti sotto lo strettoio per pagare le tasse e le imposte veggono dissipati i frutti dei loro stenti e sudori a vantaggio dei vampiri che non contenti di essersi arricchiti usurpando il patrimonio dei proletarii vogliono gavazzare sulla pubblica miseria»[54].

Il Ministero acconsentì e nominò come delegato straordinario il consigliere di prefettura Aristide Bossi. Dopo lo scioglimento, divenne sindaco Domenico Alati, che aveva mostrato, secondo Bossi, un certo grado di indipendenza e di senso della giustizia cercando di rivendicare i demani per i residenti nel paese[55]. La sua nomina, come era da aspettarsi visto l'assetto sociale di Melito, dette avvio negli anni seguenti a numerosi attacchi nei suoi confronti. Il prefetto, comunque, continuò a sostenerlo fino al termine del 1884. In seguito, i conflitti interni furono tenuti sotto controllo fino all'inizio degli anni Novanta; ma verso la fine del 1890 il pretore di Melito notificò al prefetto che la gestione delle finanze municipali era degradata in misura tale che ad un delegato straordinario sarebbe occorso almeno un anno per rimettere in sesto la situazione[56]. Nel 1891 i cittadini di Melito presentarono per due volte un reclamo contro il governo municipale. Il prefetto arrivò alla conclusione che, sebbene fosse chiaro che le relazioni familiari avrebbero continuato a intralciare il corso ordinario dell'amministrazione municipale, era ormai arrivato il momento di procedere ad un nuovo scioglimento. Era ancora pendente la questione delle terre demaniali, mentre il controllo dell'ultimo conto consuntivo aveva portato alla luce numerose irregolarità. Su suo suggerimento il consiglio, con un decreto del 31 dicembre 1891, venne sciolto per la terza volta. La ripetuta storia di negligenze amministrative e di scioglimenti mostra la strutturale difficoltà della scelta di fronte alla quale si trovava il prefetto: da una parte, quando il problema sfuggiva di mano, egli poteva sempre far ricorso allo scioglimento del consiglio;

---

[54] *Ibid.*, lettera del prefetto al Ministero, 10 aprile 1880.
[55] *Ibid.*, lettera al prefetto, 27 novembre 1880.
[56] *Ibid.*, lettera del pretore al prefetto, 11 novembre 1890.

dall'altra, visto che non c'erano nuove persone eleggibili in consiglio, un tale provvedimento era destinato a perdere i suoi potenziali vantaggi non appena il nuovo consiglio si fosse insediato.

Se nei casi appena analizzati si riscontra una prevalenza di motivi amministrativi e di pubblica sicurezza, gli scioglimenti di Noale, Cavarzere e Chioggia (in provincia di Venezia), nella prima metà degli anni Settanta, mostrano in confronto un più ampio coinvolgimento politico delle autorità superiori. Il consiglio di Noale, un paese di poco più di 4.000 abitanti nel distretto di Mirano e con circa 200 elettori iscritti, si divise profondamente sulla nomina di un maestro nella locale scuola elementare. La forte fazione clericale boicottò un candidato liberale, cosa che nell'ottobre del 1874, poco prima delle elezioni parlamentari, provocò le dimissioni di 11 consiglieri su 20. Il prefetto di Venezia, Carlo Mayr, comunicò al Ministero che, poiché il numero dei consiglieri si era ridotto a meno della metà, non rimaneva altra scelta che sciogliere il consiglio e predisporre nuove elezioni. Come regio delegato straordinario propose Luigi Benozzi, un influente membro dello stesso consiglio comunale di Noale: questa scelta era stata suggerita dall'ex deputato e ora candidato del collegio elettorale al quale apparteneva Noale[57]. L'interesse politico per il partito liberale di Noale e per il locale candidato al Parlamento è più che evidente. La vittoria del blocco anticlericale nelle elezioni non fu una sorpresa. In seguito, Benozzi suggerì che al sindaco, che aveva rassegnato le sue dimissioni per provocare lo scioglimento e che ora era stato rieletto, venisse nuovamente assegnato il precedente incarico:

> «Tutto il ceto colto, intelligente, onesto e liberale non dubita di vederlo presto ripristinato nella carica di Sindaco da lui sostenuta fin qua con tanto onore e che dovette declinare ultimamente per paralizzare le influenze del Parroco nelle cose amministrative»[58].

Lo scioglimento del 1873 a Chioggia, il centro urbano più importante della provincia dopo Venezia, ebbe origine dalla prolungata crisi sociale, economica e politica della città. Per anni moti contadini per la difesa del

---

[57] AS VE, *Pref., Gab. (1872-'76)*, cat. 5, 4/1, lettera del prefetto al Ministero dell'interno, 28 ottobre 1874.

[58] *Ibid.*, lettera del regio delegato straordinario al commissario distrettuale, 9 dicembre 1874.

vagantivo (un antico diritto di pascolo e di pesca) avevano percorso le campagne del circondario, del quale Chioggia (circa 28.000 abitanti nel 1871) era il capoluogo[59]. La città stessa, al centro della laguna e collegata alla terraferma da un solo ponte, stava attraversando un delicato periodo di ricostruzione economica; si trovava, come disse Domenico Monterumici, commissario distrettuale nei primi anni Settanta, in bilico fra il progresso e la decadenza[60]. La principale attività economica della popolazione locale — la pesca — era minacciata dal deflusso del Brenta nella parte meridionale della laguna; nel 1881 il Parlamento italiano approvò una legge per modificare il corso del fiume, ma i lavori durarono fino al 1896. Le condizioni delle strade del circondario erano pessime, ed era necessario un collegamento ferroviario con la terraferma. La ferrovia non fu terminata che nel 1887, senza comunque un ultimo tratto, essenziale, che collegasse il centro con il porto. L'isolamento economico di Chioggia, quindi, era destinato a trascinarsi ancora[61].

Nel 1869 la morte di Antonio Naccari, sindaco fra il 1841 e il 1851 e dal 1859 in poi, segnò l'inizio di un prolungato periodo di confusione amministrativa. Già nel novembre del 1869 il prefetto Torelli prevedeva uno scioglimento del consiglio, se non si fosse proceduto a nominare un sindaco affidabile e forte[62]. Negli anni successivi divenne chiaro che quella previsione si sarebbe tramutata in realtà; nel novembre del 1871 il commissario distrettuale informò il prefetto che il nuovo sindaco era spesso lontano, perfino nei mesi durante i quali doveva tenersi la sessione autunnale del consiglio[63]. La situazione finanziaria del comune risentiva evidentemente della mancanza di unità nell'amministrazione locale. Per diversi anni gli amministratori locali deliberarono

[59] M. BERENGO, *L'agricoltura veneta dalla caduta della Repubblica all'Unità*, Milano 1963, p. 124.

[60] Monterumici scrisse due approfondite monografie statistiche su Chioggia: *Raccolta di alcune notizie statistiche sul cholera nella provincia di Venezia e nel distretto di Chioggia (invasioni 1855, 1867, 1873)*, Treviso 1874; *Il distretto di Chioggia. Illustrazioni statistiche amministrative*, Treviso 1874.

[61] A. M. SCARPA, *La situazione economica di Chioggia nel periodo 1859-1873*, in «Ateneo veneto», VII (1969), pp. 21-38; U. MARCATO, *Storia di Chioggia. I fatti e i monumenti più caratteristici. Le prospettive di sviluppo*, Chioggia 1976.

[62] AS VE, *Pref., Gab. (1866-'71)*, cat. 5, 4/1, lettera riservata del prefetto al Ministero, 17 novembre 1869.

[63] *Ibid.*, lettera del commissario distrettuale al prefetto, 22 novembre 1871.

le spese senza fare attenzione al bilancio, e col passare del tempo divenne sempre più difficile trovare le risorse necessarie per sostenere le spese ordinarie per gli stipendi, le scuole, le strade, ecc.[64] All'inizio, il prefetto Mayr e il commissario distrettuale Palomba esitarono nel proporre lo scioglimento, concordando sull'opportunità di attendere le elezioni annuali per il rinnovo di un quinto dei consiglieri, nella speranza che venissero elette nuove persone. Nel nuovo consiglio, contrariamente alle aspettative, si formò una maggioranza clericale, che decise immediatamente di riaprire un seminario da poco chiuso. Questo atto provocatorio portò ad una continua serie di dimissioni che, sommate ad una economia comunale in *deficit*, resero inevitabile lo scioglimento. L'antagonismo personale fu aggravato da una situazione finanziaria che si era ormai fatta disperata. La prefettura aveva rinviato il bilancio del 1873 (presentato già molto in ritardo), in quanto era pieno di errori e conteneva una serie di entrate fittizie[65].

Lo scioglimento che seguì, comunque, non ebbe effetti duraturi. Nel settembre del 1874, dopo le nuove elezioni parziali, il commissario distrettuale notò che si manifestavano di nuovo i vecchi problemi; sembrava impossibile eleggere una giunta che fosse in grado di soddisfare i partiti rivali presenti in consiglio. Ciò portò nuovamente a molte dimissioni, che resero ancora più ingovernabile il comune. Il commissario vide fallire tutti i suoi tentativi di riconciliazione e informò il prefetto:

> «Il Governo ed i suoi funzionari interposero ogni opera perché possibilmente le difficoltà che incagliano l'amministrazione del Comune di Chioggia avessero una diversa soluzione, ma quest'opera non fu bastevole a se stessa, perché non si saprebbe con quanta esattezza giudicare, se sia più difficile vincere l'ostacolo che presenta la sdrucita situazione finanziaria del Comune, ovvero combattere la pertinacia dei suoi consiglieri, sempre intenta ad escludere tutto ciò che non sia suo principio o sua convinzione. Prego la S.V. Ill.ma perdonarmi se io mi esprimo con molta vivacità, ma egli è che trovandomi sopra luogo, ed in contatto di questi uomini, fra cui non distinguo una notabilità apprezzabile, risento maggiormente gli effetti di questa fastidiosa situazione»[66].

---

[64] *Ibid., Pref., Gab. (1872-'76)*, cat. 5, 4/1, rapporto del commissario distrettuale al prefetto, 16 maggio 1873.

[65] *Ibid.*, lettera del prefetto al Ministero, 6 agosto 1873.

[66] *Ibid.*, lettera del commissario distrettuale al prefetto, 23 settembre 1874. Cfr. anche la lettera del 27 luglio 1874 sulle elezioni parziali.

Dato che le autorità superiori non erano capaci di porre riparo ai due principali malanni della situazione locale (la cattiva condizione finanziaria e l'ostinazione degli amministratori locali), il consiglio di Chioggia venne sciolto un'altra volta nell'ottobre del 1874. Il Ministero raccomandò di nominare un delegato straordinario imparziale, da scegliersi nelle zone vicine, in quanto l'organizzazione delle nuove elezioni appariva in primo luogo un problema di gestione delle rivalità locali. Su suggerimento del commissario distrettuale, venne nominato il consigliere provinciale Agostino Zennaro. Una settimana dopo la sua nomina, tuttavia, giunse alla prefettura (appena dopo che si era tenuto il ballottaggio per le elezioni parlamentari) un messaggio imbarazzante da parte del Ministero, col quale si avvertiva il prefetto che Zennaro era un acceso sostenitore del deputato dell'opposizione Giacomo Alvisi. Il prefetto rispose con tono rassicurante, promettendo comunque che avrebbe tenuto d'occhio la situazione.

Il nuovo consiglio non sembrava dispiacere al prefetto, e infatti per un certo tempo era ritornata la pace; ma già alla fine del 1875 si profilò la minaccia di una nuova *impasse*, in quando si dovette nominare un nuovo sindaco. Il commissario distrettuale raccolse prudentemente informazioni sui possibili candidati, per scegliere infine il nome di Filippo Baffo, un giovane intraprendente senza un elevato grado di istruzione ma in compenso, cosa che appariva importante, al di fuori delle contese locali:

> «Penso che convenga esperire la prova di lasciare da un lato gli uomini di lettere, di titoli di nobiltà, di (...) censo, e mettere a capo di Chioggia, città dedicata al commercio sul mare, alla pescagione, alla costruzione navale, un uomo esperto tolto dal ceto dei commercianti, e perciò in grado di rilevare meglio i bisogni ed esercitare influenza sulla maggioranza della popolazione»[67].

Il solo svantaggio di Baffo era il suo sostegno al partito di Alvisi, ma questo problema sembrava essere stato superato dal momento in cui la Sinistra aveva preso il potere. Baffo tuttavia fu costretto a dimettersi nel 1877, a causa dei forti dissensi circa il percorso della ferrovia che doveva collegare Chioggia alla terraferma — altro problema che provocava divisioni

---

[67] *Ibid.*, lettera del commissario distrettuale al prefetto, 20 febbraio 1876.

all'interno dell'amministrazione locale. Quindi, con irritazione crescente, le fazioni continuarono a combattersi; la loro lotta coinvolgeva l'intera popolazione: alle elezioni amministrative del 1877 prese parte il 77% degli elettori (un'affluenza insolitamente elevata). Nel 1879 le classi popolari di Chioggia si sollevarono contro il pesante carico fiscale e il deterioramento delle zone di pesca (attribuito alla riluttanza dello Stato ad intervenire). Il governo municipale non fu in grado di tenere sotto controllo i moti, e il prefetto inviò un distaccamento di truppe in città e proclamò lo scioglimento del consiglio (23 maggio 1879). Alla fine del suo incarico come delegato straordinario, Pietro Pavan (segretario del comune di Venezia), sottolineò il pessimo stato delle finanze comunali (per ciò si rinvia al capitolo 6). Le linee direttrici per una politica di risanamento, da lui tracciate nella relazione finale al consiglio, non furono seguite.

Nell'ottobre del 1881 il commissario distrettuale avvertì il prefetto che era nuovamente difficile dar vita a una giunta, presentando come ragione di ciò la scarsa volontà di contrastare la crisi finanziaria. Correva voce, proseguiva, che fra l'*élite* locale vi fosse una diffusa attesa di un nuovo scioglimento, ma «in questo vi sono certamente delle illusioni, perché l'esperienza ammaestra che a Chioggia le nuove elezioni hanno sempre mutato solo in piccola parte i componenti il consiglio»[68]. Nonostante ciò, dato che la crisi economica diventava ancora più profonda e che i consiglieri sembravano più che mai incapaci di affrontarla, il Ministero dell'interno e il prefetto convennero sulla necessità di giungere allo scioglimento (22 dicembre 1881). Ancora una volta, questa misura ebbe scarso successo. I piani finanziari redatti dal delegato straordinario Matteo Maggetti (assessore del comune di Ravenna) si spingevano troppo lontano, secondo l'opinione del Ministero; inoltre, cosa ancora peggiore, la vittoria elettorale andò ai clericali, in quanto i liberali si tirarono indietro. Mai prima di allora si era verificato un così basso numero di votanti, e non c'era memoria che dal 1848 in poi fossero stati eletti dei preti in consiglio[69]. Il prefetto in carica, Vincenzo Colmayer, non fu per niente soddisfatto del risultato e, quindi, di Maggetti stesso, che a suo

---

[68] *Ibid., Pref., Gab. (1882-'87)*, serie 2, cat. 1, fasc. 4 (A-Z), lettera del commissario distrettuale al prefetto, 8 ottobre 1881.

[69] *Ibid.*, lettera riservata del commissario distrettuale al prefetto, 3 aprile 1882.

avviso aveva assunto una posizione isolata, agendo come ostacolo invece che come stimolo all'unità fra moderati e progressisti liberali. Ad esempio, in occasione della festa per il compleanno del re, Maggetti aveva declinato l'invito a presenziare al *Te Deum* e addirittura aveva lasciato la città; di conseguenza, nessun impiegato comunale si era sentito obbligato a partecipare alla cerimonia nella cattedrale. Il fatto aveva suscitato una cattiva impressione fra la popolazione, e si era perfino mormorato che il delegato fosse antimonarchico (cosa peraltro smentita dal prefetto)[70]. In questo caso, Maggetti aveva ignorato la regola fondamentale per il comportamento di un regio delegato straordinario, che imponeva di conformarsi il più possibile all'ambiente locale.

Il risultato fu che la posizione dell'amministrazione comunale di Chioggia divenne più che mai vulnerabile. Il nuovo consiglio rimase fondamentalmente diviso circa la soluzione da dare ai suoi problemi finanziari; molti consiglieri si dimisero, e i tentativi di riconciliazione del commissario distrettuale rimasero senza conseguenze. Si profilava un quinto scioglimento:

> «È forza conchiudere, che essendo impegnati nella questione gl'interessi più vitali del paese nel presente e nell'avvenire, e le gare personali ravvivate dalle calorose avvenute discussioni, altro modo non siavi di risolverla all'infuori di quello di interrogare gli elettori, acciò si pronuncino per l'uno o per l'altro programma di amministrazione»[71].

In un primo momento il Ministero si oppose decisamente ad un altro scioglimento, ma quando venne informato che era divenuto necessario inviare un commissario prefettizio per ogni azione amministrativa, cessò ogni resistenza. Per la seconda volta venne nominato delegato straordinario Pavan (25 agosto 1882). Le elezioni generali questa volta accordarono una clamorosa vittoria ai liberali progressisti[72].

Ciò non poté tuttavia impedire che nel gennaio 1885 la lotta delle fazioni raggiungesse di nuovo il culmine. Si scoprì allora che la soluzione che Pavan aveva proposto nel 1882 per la questione delle finanze locali

---

[70] *Ibid.*, lettera del prefetto al Ministero, 20 aprile 1882.

[71] *Ibid.*, lettera del prefetto al Ministero, 1 agosto 1882.

[72] Non è stata conservata la documentazione d'archivio sul periodo fra lo scioglimento del 1882 e la fine del 1884, se si eccettua un breve rapporto del prefetto al Ministero, 1 dicembre 1882: *ibid., Pref., Gab. (1882-'87)*, serie 2, cat. 1, fasc. 4.

non era mai stata messa in pratica[73]. Il prefetto invitò i capi delle diverse fazioni nel suo ufficio affinché stringessero un accordo temporaneo; egli pensava di riuscire così a creare un'atmosfera di consenso, ma la successiva adunanza consiliare si concluse ancora una volta con un nulla di fatto. Il prefetto informò quindi il Ministero che era ormai auspicabile un nuovo scioglimento[74]. La storia si ripeteva: nessuno dei partiti riuscì ad ottenere una chiara maggioranza, e non sembrava possibile trovare una via d'uscita. Il commissario distrettuale notò che all'indomani delle elezioni il consiglio comunale appena insediato aveva assistito alla relazione di Pavan con manifesto disinteresse. Non si riuscì a trovare nessun consigliere che fosse capace di gestire gli affari comunali, e il consiglio era destinato a cadere vittima di un'altra crisi[75]. In definitiva, la strutturale depressione economica, dalla quale la città non avrebbe potuto liberarsi senza un massiccio sostegno statale, e la presenza di una *élite* locale debole e divisa, che continuava a restare al potere grazie alla ristrettezza del suffragio, trascinarono il consiglio di Chioggia in una serie continua di scioglimenti, senza che vi fosse una reale speranza di cambiamento.

La crisi del circondario di Chioggia era fortemente sentita anche a Cavarzere, un comune rurale di 15.000 abitanti. Per anni, la campagna attorno alla città era stata la scena della protesta popolare. Già nel 1872 il consiglio comunale era stato sciolto, e nell'estate del 1874, dopo le elezioni parziali che avevano segnato il successo del partito clericale, il prefetto invitò il Ministero a prendere in considerazione un altro scioglimento. Nonostante ciò il ministro, attraverso il segretario generale Luigi Gerra (un ex prefetto) non si dichiarò immediatamente d'accordo; egli fece presente al prefetto che il numero dei consiglieri in carica non era ancora sceso al di sotto del minimo consentito dalla legge, e che c'era la speranza di poter convincere i consiglieri uscenti a riprendere i loro seggi, «facendo loro intendere come la lotta, anche nel campo amministrativo, sia una condizione dei paesi retti a libero reggimento e come la sfiducia e l'abbandono infondano maggiore audacia nel partito

---

[73] *Ibid.*, rapporto del commissario distrettuale al prefetto, 31 gennaio 1885.
[74] *Ibid.*, lettera del prefetto al Ministero, 7 febbraio 1885.
[75] *Ibid.*, lettera del commissario distrettuale al prefetto, 8 maggio 1885.

avverso». Il ragionamento che ne conseguiva assunse un andamento estremamente interessante:

«Conviene anche allontanare con somma cura il sospetto che il governo voglia nelle attuali circostanze, servirsi dello scioglimento delle amministrazioni municipali come di arma elettorale. Quando però, o pel rifiuto dei dimissionari a riprendere il loro ufficio, o per la dimissione di altri consiglieri, o per altre cause non fosse possibile di modificare l'attuale maggioranza, e questa tenesse realmente un indirizzo incompatibile coll'interesse del comune, o coll'ordine pubblico, per cui si verifichi il caso della applicazione nella sua lettera e nel suo spirito dell'articolo 235 della legge comunale e provinciale, non esiterò, se occorre, a promuovere anche l'estrema misura dello scioglimento dell'amministrazione»[76].

Queste considerazioni dimostrano come il Ministero non cogliesse in modo strumentale ai propri scopi politici ogni opportunità di sciogliere un consiglio municipale. Ma, nonostante l'esitazione del Ministero, lo scioglimento di Cavarzere si rivelò inevitabile. Venne nominato delegato straordinario il consigliere provinciale Giacomo Fiori, che riuscì a riportare la pace nel paese; nel febbraio del 1876, dopo la nomina di un nuovo sindaco, il commissario distrettuale poté giustamente affermare che la crisi municipale era superata[77].

Gli elementi a disposizione per la provincia di Venezia mostrano che il coinvolgimento delle autorità superiori nel governo municipale non può essere spiegato facendo riferimento ad un unico scopo. Per un verso è vero che il prefetto — e indirettamente il Ministero — non esitava a strumentalizzare gli scioglimenti per i propri obiettivi politici, come dimostrano i casi avvenuti sotto il prefetto Mayr. D'altra parte, è però evidente che i problemi amministrativi dei comuni disciolti erano reali. Gran parte del Veneto attraversò un periodo di profonda crisi economica, che inevitabilmente fece sentire il suo peso sulla vita delle amministrazioni municipali. Inoltre, nel clima anticlericale della politica italiana dei primi anni Settanta, era assai improbabile che il governo si rassegnasse di fronte all'ascesa del partito clericale nelle amministrazioni locali.

---

[76] *Ibid., Pref., Gab. (1872-'76)*, cat. 5, 4/1, lettera del Ministero dell'interno al prefetto, 18 agosto 1874.

[77] *Ibid.*, lettera del commissario distrettuale al prefetto, 4 febbraio 1876.

Il combinarsi di una crisi economica strutturale (come la prolungata questione dei demani a Melito Porto Salvo e l'isolamento di Chioggia) con una forte divergenza di opinioni nel consiglio comunale (spesso rafforzata dalle stesse difficoltà economiche) preparò un fertile terreno per dare avvio a scioglimenti a catena. Per l'amministrazione municipale di Medicina (nel circondario di Imola) fu la questione della partecipanza a costituire un ostacolo permanente. La partecipanza di Medicina, come qualche altra in Emilia, era un'antica istituzione privata, che amministrava i suoi vasti possedimenti senza alcuna interferenza da parte dello Stato[78]. La sua storia, strettamente legata a quella del comune, risaliva al Medioevo, ma solo con la Restaurazione del 1814 (dopo che il regime francese aveva assegnato le sue proprietà al «nuovo» comune) era diventata un ente autonomo, indipendente dal comune. Ogni cinque anni le più antiche famiglie di Medicina — le «partecipanti» — ricevevano la loro parte di proventi (la cosiddetta «presa»). Secondo quanto stabiliva un antico decreto, la partecipanza era tenuta a pagare una somma consistente al comune per l'istruzione e la sanità pubblica. Nel 1859 si stabilì che il consiglio di amministrazione della partecipanza fosse eletto a suffragio universale. Il fatto che questa organizzazione costituisse un serio impedimento sia per l'amministrazione municipale che per il governo era già stato messo in rilievo da Cordero di Montezemolo nel 1862: «Di fatti queste partecipanze offrono il fatto di una sostituzione perpetua nella trasmissione della proprietà, mentre la legislazione attuale tende ad abolire i vincoli della medesima»[79]. In primo luogo, era probabile che sorgessero conflitti fra le «partecipanti» e le famiglie escluse; in secondo luogo, la somma che doveva essere assegnata al comune era destinata a provocare disaccordi; infine, non era chiaro se la prefettura fosse o meno autorizzata a intervenire nelle liti. Il giurista Oreste Regnoli, chiamato a dare la sua opinione, sostenne che le autorità prefettizie erano qualificate a occuparsi dei possibili conflitti e che alla fine il comune era investito del potere di

---

[78] Per ulteriori aspetti del problema cfr. *Terra e comunità nell'Italia Padana. Il caso delle Partecipanze Agrarie Emiliane: da beni comuni a beni collettivi*, a cura di E. FREGNI, in «Cheiron», VIII (1990-'91), nn. 14-15.

[79] AS BO, *Intendenza gen., Arch. riservato*, b. 13, rapporto del prefetto al Ministero dell'interno, 21 dicembre 1862.

ripartire le prese fra le famiglie partecipanti[80]. Ma la partecipanza rimase un ostacolo sia dal punto di vista giuridico che pratico.

Il triplice problema sfociò in un primo scioglimento del consiglio comunale di Medicina il 31 dicembre 1864. Era in gioco la presenza dei «partecipanti» all'interno del consiglio comunale; poiché essi erano coinvolti in un processo contro il comune, potevano essere legalmente esclusi dal consiglio comunale; era peraltro evidente, per il prefetto, che a lungo andare l'esclusione di metà del potenziale elettorato sarebbe stata assurda. Si dovette giungere fino al 1873 (con in mezzo un altro scioglimento) prima che la controversia venisse risolta. La conseguenza fu che il 18 settembre 1874 il prefetto Capitelli decretò che da allora in poi la partecipanza sarebbe stata libera da ogni interferenza statale (a tale proposito si deve ricordare che la legge comunale e provinciale del 1865 aveva già abolito il contenzioso amministrativo). Anche se a quel tempo tale misura venne salutata come portatrice di libertà, la decadenza dell'ente stesso e l'inadeguatezza del controllo interno furono causa di caos nell'amministrazione. L'amministratore giudiziario straordinario nominato dal Tribunale di Bologna, Augusto Bordoni, concluse nel 1881 che il cuore della questione stava nel premio pagato ai partecipanti, che risultava troppo alto per essere sostenuto dai mezzi dell'ente. La redistribuzione dei debiti e la sostituzione del capo dell'amministrazione ordinaria furono parte del verdetto emesso da Bordoni[81]; ma il risultato immediato fu che il vecchio capo dette avvio ad una campagna diffamatoria contro il suo successore. Si moltiplicarono le richieste di abolire la partecipanza, vista come un anacronistico residuo del feudalesimo[82]. I conflitti interni, che talvolta sfociarono in rivolte, danneggiarono inevitabilmente l'amministrazione municipale; il consiglio comunale diventò preda delle stesse divergenze di opinione che si manifestavano all'interno della partecipanza. Oltre a ciò lo «spettro del socialismo», temuto in molti luoghi del circondario imolese, afflisse anche Medicina. In

---

[80] O. REGNOLI, *Dei diritti del comune di Medicina*, Genova 1862.

[81] AS BO, *Pref., Gab. (1884)*, cat. 12, memoria riservata di A. Bordoni al prefetto, 1 ottobre 1881.

[82] Cfr., ad esempio, *Sullo scioglimento delle partecipanze. Memoria del municipio di Medicina ai ministri di Grazia e Giustizia e dell'Interno*, Bologna 1882. Inoltre, *All'illustrissimo Tribunale civile di Bologna. Dei diritti del comune di Medicina sul patrimonio medicinese. Esposizione di fatto e di ragione pel comune nella causa contro la partecipanza* (firmata, fra gli altri, da P.S. Mancini e O. Regnoli), Bologna 1872.

modo particolare dopo la loro sconfitta nelle elezioni politiche della primavera del 1886 i socialisti e i repubblicani, come diceva il prefetto, andarono alimentando agitazione sociale fra la popolazione. Per queste ragioni il governo municipale di Medicina, privo di un sindaco regolare dal 1883, non era in condizione di rimanere in carica[83], e lo scioglimento del consiglio sembrò così inevitabile.

Le elezioni generali che seguirono allo scioglimento portarono al potere, con gran sollievo delle autorità, «elementi buoni». Il regio delegato straordinario Aldo Goretti, segretario del Ministero dell'interno, prese in esame l'intera amministrazione municipale, indicando nella partecipanza il maggiore ostacolo alla ripresa del comune[84]. Lo scioglimento non avrebbe tardato ad arrivare. Ma mentre la partecipanza, dopo che le sue proprietà erano state disperse, perse la propria influenza, le fazioni rivali continuarono a contrastare l'amministrazione di Medicina[85]. Le elezioni generali del 1889, dopo l'allargamento del suffragio, produssero una svolta radicale nel consiglio comunale. Il sindaco liberale, nominato dal consiglio nel 1889, si dimise nell'ottobre del 1890, insieme con gli assessori, e al loro posto si insediò una giunta socialista. I consiglieri liberali scelsero di rinviare la decisione lasciando che le cose prendessero il loro corso:

> «Tale fatto dimostra evidentemente che se il consiglio comunale di Medicina è composto da una maggioranza, come realmente è, di persone dell'ordine, anche in esso, come in altri della provincia è invalsa l'idea di lasciar passo nella pubblica amministrazione ad elementi turbolenti, perché possano non tardare a convincere le masse della cattiva prova che saranno per fare a capo della pubblica azienda. È mio convincimento che tali elementi a capo dell'amministrazione di Medicina difficilmente potranno durare e nel mentre raddoppio la vigilante tutela sugli interessi di quell'amministrazione, mi riservo di proporre a V.E. i necessari provvedimenti appena dovessi accorgermi del cattivo andamento di essa e della manifesta violazione delle leggi»[86].

---

[83] AS BO, *Pref., Gab. (1888)*, cat. 4, lettera del prefetto al Ministero, 17 giugno 1886.

[84] *Relazione letta al consiglio comunale di Medicina dal Regio Delegato straordinario Avv. Aldo Goretti*, Medicina 1886.

[85] Cfr. le annotazioni del sottoprefetto nel gennaio 1889, prima delle elezioni generali di quell'anno: «La Partecipanza che doveva essere il sussidio di tante famiglie di braccianti, ora appena esiste di nome. La dissoluzione dell'importantissimo patrimonio oltre che di grave danno economico per quelle classi lavoratrici, servì ad inacerbire gli odi»: AS BO, *Pref., Gab. (1890)*, cat. 9/1, rapporto del sottoprefetto al prefetto, 3 gennaio 1889.

[86] ACS, *Min. int., Direzione gen. dell'amministrazione civile, Comuni*, b. 122, fasc. 15811.12, lettera del prefetto (Scelsi) al Ministero, 11 novembre 1890.

La strategia sembra essere la stessa di quella illustrata per il caso di Imola nel capitolo precedente. L'opportunità per sciogliere il consiglio si presentò rapidamente; la nuova giunta di Medicina iniziò in modo talmente intraprendente da indurre molti consiglieri liberali a dimettersi, e il numero dei consiglieri scese così al di sotto di quello richiesto dalla legge per rendere valide le deliberazioni. Il regio commissario straordinario Giustiniano Bonfigliolo organizzò abilmente le elezioni generali, riuscendo a calmare le classi lavoratrici con l'installazione di «cucine economiche». Le elezioni segnarono una clamorosa vittoria per i liberali[87], ma si trattò di un successo di breve durata: le elezioni generali del 1895 e le successive elezioni parziali del 1896 portarono nuovamente molti socialisti in consiglio. Il seguito della vicenda ci porta oltre il nostro periodo (altri scioglimenti ebbero luogo nel 1898, nel 1899 e nel 1905!); ma è assai evidente che la politica del governo era orientata a sconfiggere l'amministrazione socialista, e viceversa. Il prefetto, quindi, si trovò spesso preso fra due fuochi: da una parte la ricerca della tranquillità amministrativa e della continuità, dall'altra la presenza di elementi «sovversivi» nell'amministrazione municipale.

4. – *Conclusione.* Nel periodo fra il 1860 e il 1889, anche quando la causa immediata degli scioglimenti era politica (discordie all'interno del consiglio comunale) o veniva in conseguenza di un problema di ordine pubblico, era sempre presente un forte elemento di mobilitazione amministrativa. L'attività del regio delegato straordinario non era limitata all'organizzazione delle elezioni, ma si estendeva fino a coinvolgere tutti i servizi attinenti all'amministrazione municipale. Spesso, il delegato straordinario traeva vantaggio dallo scioglimento per «aggiornare» gli affari in arretrato, come i conti consuntivi, i regolamenti municipali e la gestione del personale. In tal modo, scavalcando i consueti temporeggiamenti da parte degli impiegati locali, lo Stato era in grado di imporre regole uniformi all'amministrazione comunale.

Sebbene non avesse un compito prescritto per legge prima o durante uno scioglimento, di fatto il prefetto era il fulcro dell'intero processo, dai

---

[87] *Ibid.*, lettera del prefetto al Ministero, 19 marzo 1891.

primi messaggi al Ministero sulle imminenti crisi municipali fino alla relazione conclusiva sull'operato del delegato straordinario e sui risultati delle elezioni generali. Per il delegato straordinario, il prefetto era il più ovvio contatto al di fuori del comune. Considerando che non sempre i regi delegati erano funzionari esperti, l'assistenza fornita dallo staff della prefettura poteva rivelarsi determinante. Talvolta il prefetto poteva perfino chiedere la sostituzione del delegato.

In molti casi i prefetti cercavano di impedire lo scioglimento, in modo particolare quando una passata esperienza suggeriva che quel provvedimento avrebbe difficilmente portato ad un duraturo periodo di tranquillità amministrativa. I comuni in cui il caos finanziario andava di pari passo con gli antagonismi personali all'interno della classe dirigente erano soggetti agli interventi dall'alto. Casi del genere si registravano di solito in ogni provincia (si sono analizzati Chioggia per Venezia, Medicina per Bologna e Melito Porto Salvo per Reggio Calabria), ma la maggior parte degli scioglimenti aveva luogo nel Mezzogiorno.

Lo scioglimento di un consiglio comunale era sempre un rischio. L'obiettivo principale — la ricostituzione dell'intero corpo rappresentativo — poteva facilmente essere mancato a causa della rielezione dei consiglieri uscenti; se dalle elezioni uscivano vincenti i cosiddetti partiti sovversivi, si poteva persino andare incontro a un fallimento totale. Il ritorno dei vecchi consiglieri era quasi una certezza nei comuni piccoli, dove il diritto di voto e l'eleggibilità erano riservati a poche decine di uomini. Al successo dello scioglimento si opponevano poi altri ostacoli. In primo luogo, molti delegati straordinari e prefetti ne criticavano la durata, relativamente breve. Nel corso di tre o al massimo di sei mesi era impossibile tagliare i molti nodi gordiani che le amministrazioni disciolte presentavano. In secondo luogo, i poteri del delegato straordinario erano limitati a quelli della giunta (anche se per particolari emergenze si potevano estendere a quelli del consiglio). Quindi, il delegato poteva soltanto dare ordini esecutivi; per interventi di tipo più strutturale, come l'elaborazione del bilancio e la destinazione di forti investimenti, era necessaria l'approvazione da parte del nuovo consiglio eletto. Il comune, in questo modo, disponeva sempre di un'arma in grado di vanificare l'operato del delegato. La revisione delle liste elettorali, che poteva influenzare in buona misura il risultato delle elezioni, fu per lungo tempo al di fuori dei poteri del delegato straordinario, e se ciò da una parte gli

rendeva difficile cambiare un consiglio comunale, dall'altra precludeva la possibilità di sfruttare lo scioglimento per manipolare la composizione degli organismi rappresentativi locali.

Anche i miglioramenti nell'organizzazione amministrativa erano parte integrante del lavoro dei delegati straordinari che venivano chiamati ad amministrare le grandi città; si è mostrato in tal senso che lo scioglimento del consiglio di Bologna nel 1868 e di quello di Venezia nel 1868 e nel 1882 furono utilizzati per prendere provvedimenti su specifici rami del servizio. Il motivo più importante di uno scioglimento era comunque di tipo politico, anche se le relazioni compilate alla fine del periodo di amministrazione provvisoria non menzionavano mai quest'aspetto. I carteggi riservati fra i prefetti e il Ministero mostrano che lo scioglimento del consiglio di un centro importante era un'operazione frutto di un'attenta pianificazione, nella quale entravano in gioco anche gli interessi del governo centrale.

L'emergere dei cattolici, e più tardi dei socialisti, fece sì che gli scioglimenti venissero visti come una misura utile per alterare in modo rapido la composizione del consiglio comunale. Vi sono elementi a sufficienza che indicano come all'inizio degli anni Novanta alcuni prefetti sollecitassero il Ministero a emanare decreti di scioglimento per opporsi all'avanzata dei socialisti nei consigli comunali (in quegli anni al commissario straordinario era stato concesso il potere di modificare le liste elettorali). Sembra che l'aumento del numero di scioglimenti negli anni Novanta fosse dovuto, almeno in parte, al complicarsi della situazione politica generale, per cui quei provvedimenti vennero utilizzati dalle autorità come ultimo appiglio per riuscire a mantenere l'ordine liberale. All'opposto, l'aumento è anche indice della maggiore fiducia acquisita da parte di gruppi sociali e politici emergenti a livello municipale.

V. Il controllo dei servizi municipali: uniformità e tradizione

1. – *Introduzione.* La ricerca di stabilità nell'amministrazione locale era accompagnata, o piuttosto preceduta, da tentativi di organizzare i servizi municipali in base a criteri uniformi e razionali. In linea con la tradizione del periodo della Restaurazione, era la «buona amministrazione», dopo l'ordine pubblico, a costituire la base del corretto funzionamento del governo locale, e non il contrario. Buona amministrazione significava aver cura delle proprietà comunali, della polizia urbana e rurale, della costruzione e della manutenzione di strade, dei servizi pubblici locali, dell'istruzione, dell'assistenza ai poveri, ecc. Come gli alti e bassi dei comuni erano strettamente intrecciati con la prosperità dello Stato, così — almeno in teoria — l'esecuzione da parte delle autorità locali delle regole statali nel campo dell'amministrazione era di importanza fondamentale per il governo centrale. Per questo il legislatore aveva assegnato ai prefetti, quali rappresentanti del potere esecutivo in provincia, compiti assai estesi nel campo del controllo dell'amministrazione municipale. Nei primi anni dello Stato unitario il progetto amministrativo preparato da Cavour e Rattazzi venne zelantemente messo in atto. Gli amministratori centrali e periferici condividevano un'idea «liberal-autoritaria» dello sviluppo dell'amministrazione municipale: da una parte, le «libere» elezioni venivano salutate come un'importante conquista del liberalismo (sull'estensione della loro libertà ci si è soffermati ampiamente nel capitolo precedente); dall'altra, ai governi municipali scelti mediante quelle stesse elezioni si richiedeva di adottare un certo numero di regole amministrative uniformi. Quando apparvero le prime statistiche nazionali sui servizi amministrativi, divenne chiaro che gli elevati scopi degli «uomini che fecero l'Italia» non potevano essere raggiunti a breve termine; ma mentre molti prefetti rimasero fedeli per qualche tempo

alla propria missione amministrativa, il centro politico perse ben presto la sua apertura nei confronti dei problemi generali della società civile, sostituendola con un sistema di elargizione di favori in cambio di un appoggio elettorale. L'intento di questo capitolo è illustrare tale processo, tenendo presente in modo particolare l'ottica dei prefetti.

Per molte parti della penisola l'unificazione significò una più rigorosa regolamentazione dei servizi erogati dalle autorità locali. La legge comunale e provinciale del 1865 e, in modo particolare, il suo regolamento applicativo, stabilirono una serie di norme: per gli esami e i doveri dei segretari comunali; per i metodi di archiviazione degli atti comunali, per gli inventari delle proprietà comunali, per gli elenchi dei debiti dell'amministrazione e delle strade comunali; per la polizia urbana e rurale, l'igiene pubblica e i regolamenti edilizi; per la documentazione ufficiale (come gli atti del consiglio comunale e della giunta, le liste elettorali, le raccolte di leggi e decreti del Regno, i bilanci preventivi e i conti consuntivi, i registri di popolazione e i catasti, le liste di leva, ecc.). La *conditio sine qua non* per l'applicazione di queste regole era la presenza di segretari comunali ben preparati; le lamentele sulla loro capacità furono invece numerosissime. Fino alla metà degli anni Ottanta i prefetti, specialmente quelli inviati nel Mezzogiorno, si lamentavano spesso dell'inefficienza degli impiegati municipali; ma finché la legge non veniva infranta, c'era poco che potessero fare in proposito. Mentre non era troppo difficile aver ragione di sindaci che non svolgevano in modo adeguato le loro mansioni, i prefetti dovevano rassegnarsi di fronte a segretari senza patente e ai relativi inconvenienti. Inoltre, i comuni erano liberi di nominare come segretario chi volevano (pagandolo con stipendi estremamente bassi), a patto che i candidati avessero superato un esame relativamente facile, organizzato ogni anno dalla prefettura (le domande, comunque, venivano preparate dal Ministero dell'interno)[1]. L'inaffidabilità dei segretari comunali era particolarmente grave nel Sud. Prima del 1865 non era richiesta alcuna patente per gli aspiranti ad un impiego municipale, e molti mantennero il loro incarico nel periodo successivo. Achille Serpieri, prefetto di Reggio Calabria, descrisse i se-

[1] Su questi temi cfr. R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate*... cit., pp. 67-118.

gretari della sua provincia come uno dei più grandi ostacoli alla buona amministrazione. Nel 1871, ben 98 dei 107 segretari comunali non avevano la patente prescritta dalla legge del 1865; per quanto aveva potuto sperimentare Serpieri, essi erano incapaci di esercitare le loro funzioni ad un livello accettabile. D'altra parte, egli ammetteva che gli stipendi eccezionalmente bassi potevano difficilmente costituire un incentivo per svolgere un buon lavoro; mentre venti comuni pagavano i propri segretari appena 500 lire l'anno, solo due superavano le 1.000 lire (nel 1871 il funzionario di prefettura meno pagato guadagnava 1.500 lire)[2].

Una conoscenza di base della legislazione amministrativa era, quindi, assolutamente indispensabile, sia per i futuri segretari che per quelli già in carica. Un'enorme quantità di piccoli periodici amministrativi, manuali e monografie, spesso scritti da funzionari dello Stato ma pubblicati presso editori privati, invase il paese. Nella sua guida per gli uffici municipali, Carlo Beltrami elencava mese per mese i lavori periodici che dovevano essere svolti dai segretari comunali. L'ordine e la chiarezza erano i primi requisiti perché gli uffici municipali potessero funzionare efficientemente; i segretari dovevano avere un calendario opportunamente organizzato degli affari da espletare, i documenti preparatori dovevano essere divisi in base alle autorità coinvolte (consiglio, giunta o altri organi amministrativi) e riposti in caselle sulle quali apporre le relative indicazioni[3]. Ai segretari comunali era inoltre richiesto di tenere un registro per tutte le carte in partenza, in modo che alla fine di giugno potessero facilmente redigere una «tabella riassuntiva dei lavori eseguiti», da inviare alla prefettura. In questo modo il prefetto poteva controllare le attività degli uffici comunali con un solo colpo d'occhio. Prendendo così i segretari per mano, le autorità superiori dell'amministrazione degli Interni speravano di portare un qualche ordine nell'amministrazione municipale. Ma era chiaro che il destino di questa non ricadeva soltanto sulle spalle dei segretari: le iniziative concrete, per quanto erano necessarie, arrivavano attraverso i canali della prefettura.

---

[2] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 982, rapporto del prefetto al Ministero dell'interno sul 1870 e sul primo trimestre del 1871, 15 aprile 1871.

[3] C. BELTRAMI, *La nuova guida per gli uffizi comunali*, I, Torino 1871, p. 19.

2. – *Le adunanze del consiglio comunale.* Le sollecitazioni più frequenti da parte delle prefetture riguardavano le sessioni dei consigli comunali, i più ovvi indizi del buon funzionamento dell'autonomia locale. Se si eccettuano le sessioni straordinarie (che dovevano essere autorizzate dal prefetto, fino a che la legge del 1889 attribuì questa prerogativa alla libera scelta dei comuni) i consigli si riunivano due volte l'anno, in primavera e in autunno. La legge imponeva che in queste sessioni si discutessero le più importanti questioni dell'amministrazione municipale: in primavera le liste elettorali e i conti consuntivi dell'anno precedente, in autunno l'elezione della giunta, il bilancio per l'anno successivo e la nomina dei revisori del conto consuntivo. Queste sessioni obbligatorie erano considerate il fulcro dell'amministrazione locale; senza una stretta osservanza delle linee direttive stabilite nella legge e nelle circolari del Ministero e della prefettura — affermò risolutamente il Ministero nel 1869 — un'ulteriore liberalizzazione dell'amministrazione locale sarebbe stata impossibile[4]. In questa ottica, quasi ogni anno (fino agli anni Ottanta inoltrati!) i prefetti di Venezia, Bologna e Reggio Calabria emanarono circolari che richiedevano un regolare ordinamento delle sessioni. Talvolta, essi si limitavano semplicemente a sollecitare la discussione di argomenti precedentemente trascurati dai comuni; altre volte, si spingevano fino ad indurre i consigli ad accettare certe spese considerate vitali per un ulteriore sviluppo economico. Nel settembre del 1872, ad esempio, il prefetto di Venezia attirò l'attenzione degli amministratori locali sulla consueta trinità degli obiettivi liberali:

> «I consigli comunali devono avere vivamente a cuore la pubblica istruzione, l'igiene e le opere stradali, e se nelle altre spese è loro dovere d'essere parchi, debbono invece largheggiare in queste, per quanto i loro mezzi lo consentano, perché da esse dipendono la salute pubblica e la prosperità materiale e morale del paese»[5].

Argomenti come questi, che collegavano deliberazioni consiliari apparentemente di routine con i più alti scopi della politica liberale, possono essere trovati in molte delle circolari prefettizie degli anni

---

[4] *Circolare del Ministero dell'interno*, 30 agosto 1869, n. 5261.
[5] *Circolare della Prefettura di Venezia*, 20 settembre 1872, n. 15919.

Settanta. Più tardi queste direttive ideologizzanti scomparvero e lasciarono il posto a spiegazioni di carattere prettamente tecnico.

Dal 1870 il Ministero dispose che gli venisse inviato uno specifico rapporto annuale sulle deliberazioni dei consigli comunali nel corso della sessione primaverile[6]. Era divenuto chiaro che molti comuni evitavano sistematicamente di prendere in esame le questioni prescritte. I rapporti dei prefetti di Venezia, stilati da uno dei consiglieri (Alessandro Bonafini), erano sempre piuttosto ampi[7], e non si si limitavano soltanto ad un sintetico resoconto del numero di comuni che non avevano inviato i conti consuntivi, o che non avevano approvato le liste elettorali, ma trattavano anche le singole deliberazioni più importanti. Così il Ministero veniva informato su investimenti speciali nei lavori pubblici, cambiamenti nei regolamenti di polizia municipale, istituzioni di scuole e altri affari di minore importanza[8]. Lo scopo della prefettura era ovviamente quello di indirizzare il flusso di sussidi per lavori pubblici o di influenzare le possibili riforme prese in considerazione dal Ministero. Ma è discutibile se Palazzo Braschi usasse questo tipo di informazioni dettagliate in modi diversi che per ragioni burocratiche, soprattutto considerando che il Ministero rese presto chiara la sua disponibilità a sospendere questi rapporti.

---

[6] *Circolare del Ministero dell'interno*, 5 aprile 1870, n. 15100. Nel 1878 il Ministero permise al prefetto di Venezia di interrompere la redazione del suo rapporto e di integrarlo nella sua relazione semestrale sullo spirito pubblico e sui servizi amministrativi; cfr. una lettera del Ministero del 19 luglio 1878 (in risposta a una richiesta fatta dal prefetto di Venezia il 15 giugno 1878), AS VE, *Pref., Arch. gen. (1877-'81)*, fasc. 1, 54/3. Poiché non sono stati trovati rapporti redatti successivamente al 1877, sembra ragionevole ritenere che il permesso di interromperli venisse concesso anche ad altri prefetti.

[7] Alessandro Bonafini (nato nel 1820) era una delle colonne portanti degli uffici di prefettura a Venezia; fu in servizio fino al 1884 a Palazzo Corner, per la maggior parte del tempo come consigliere incaricato dell'amministrazione comunale e provinciale. I rapporti sui servizi municipali, le sessioni dei consigli comunali, la gestione finanziaria dei comuni, ecc., passavano invariabilmente dalle sue mani. Egli studiava attentamente i manuali amministrativi, in modo particolare quello di Carlo Astengo, come mostra la sua personale collezione di circolari, con innumerevoli note a margine sui singoli temi amministrativi, in seguito depositata negli archivi di Stato di Venezia: cfr. AS VE, *Dono Bonafini*.

[8] Cfr. ad esempio la relazione annuale sui lavori compiuti dal consiglio comunale durante la sessione ordinaria di primavera del 1877, AS VE, *Pref., Arch. gen. (1877-'81)*, fasc. 1, 54/3.

Le istruzioni date dal prefetto di Reggio per le sessioni ordinarie erano in genere precise e offrivano di fatto un programma della sessione stessa. Poco prima dell'arrivo del nuovo prefetto (Achille Serpieri), il consigliere delegato Domenico Vitelli, anticipando lo zelo del suo superiore, stilò una lista esauriente delle materie in discussione. Riportò in una sintetica circolare tutti i principali articoli della legge comunale e provinciale e di altri testi di legge, concludendo con un generale appello per una buona ed onesta amministrazione:

«Gli amministratori comunali pongano mente a che nella sessione ordinaria di primavera ànno il più grave compito dinanzi alla popolazione ch'è quello del rendimento de' conti, e l'altro gravissimo di tutelare i diritti elettorali; e l'uno e l'altro atto sono i cardini di cardini di una buona ed onesta amministrazione»[9].

Negli anni seguenti Serpieri si mantenne fedele a questa linea, esponendo le regole legislative con tono enfatico. Il sabotaggio passivo perpetrato dai comuni, comunque, non poté essere facilmente sconfitto. Nel 1870 il prefetto notava:

«Ma siccome non pochi municipi mostrarono anche nell'anno precedente o di non avervi posto mente come si conveniva, o di non averle abbastanza bene comprese, perciò il sottoscritto le mette qui loro di nuovo sott'occhio con qualche ulteriore avvertenza e dilucidazione»[10].

E così egli ripeté instancabilmente le regole formali per le sessioni dei consigli comunali. Sotto Filippo Lamponi, prefetto dal 1877 al 1881, venne compiuto un altro tentativo su larga scala per indurre i comuni a prendere in mano il loro destino, pianificando d'autorità i consigli comunali. Dopo di che, la prefettura controllava attentamente i verbali delle adunanze. Qualora venissero trovati errori, o peggio, illegittimità nella procedura formale, le deliberazioni venivano annullate:

«Molti annullamenti si pronunciarono sugli atti compiuti dai municipi, talvolta per difetto di forma, talvolta si direbbe quasi, per motivi di moralità. Imperocché vi ha alcune amministrazioni, e nel circondario di Reggio portano in prima riga la palma Africo, Melito P.S., Rosalì etc. etc. che han uso a conculcare la legge per progetto, sapendo di conculcarla, e per le quali solleciti istruzioni e rampogne rimangono come lettera morta»[11].

---

[9] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 28 marzo 1868.
[10] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 18 marzo 1870.

Nella prima metà del 1878 vennero annullate 93 deliberazioni municipali (se si escludono i conti consuntivi):

«cifra desolante quanto mai, — scriveva il prefetto — se si tien conto che a tale temperamento di rigore si è ricorso nei soli casi di assoluto bisogno. Poiché in parecchie contingenze, quando la sola forma era difettosa e la sostanza salva, l'ufficio si è limitato a respingere gli atti per le corrispondenti riforme»[12].

In una circolare prefettizia dell'agosto del 1878, nel periodo delle sessioni autunnali, venne passata in rassegna una sconcertante lista di inadempienze dei servizi municipali, per ognuna delle quali si raccomandava una soluzione, cioè una voce di spesa da inserire in bilancio: gli edifici comunali cadenti dovevano essere restaurati, gli archivi insufficienti dovevano essere forniti di nuovi scaffali e di moduli a stampa, le scuole dovevano essere ristrutturate, i maestri erano sottopagati, la manutenzione delle strade lasciava molto a desiderare, c'era una disperata carenza di guardie rurali e di medici condotti, i morti venivano ancora seppelliti nelle chiese invece che nei cimiteri ai margini dei centri abitati, le carceri locali erano in uno stato di grave decadenza, molti tesorieri comunali erano indebitati con i comuni, ecc.[13]

Gli sforzi dei prefetti del sud perché i comuni si facessero carico delle loro responsabilità restarono in gran parte dei casi senza successo. Perfino coloro che tentarono di svolgere i propri compiti seriamente, come mediatori fra lo Stato e la società, furono ridotti a doversi destreggiare fra pazienti ammalati e dottori indolenti; da una parte, i comuni erano determinati a rimanere nel loro stato di apatia; dall'altra, lo Stato era incapace di promuovere uno sviluppo economico a lungo termine, che avrebbe fatto sì che le amministrazioni locali potessero trarre maggior profitto dai loro poteri. Anche in altre parti del Regno — a giudicare dalla frequenza dei richiami da parte delle prefetture affinché le sessioni dei consigli comunali si tenessero regolarmente — il lento ritmo di cambiamento economico e sociale ostacolava il desiderio delle rappre-

---

[11] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 987, rapporto sui servizi amministrativi nel secondo semestre del 1877, gennaio 1878.

[12] *Ibid.*, fasc. 988, rapporto sui servizi amministrativi nel primo semestre del 1878, 29 luglio 1878.

[13] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 15 agosto 1878.

sentanze locali di svolgere le loro più elementari funzioni: riunirsi periodicamente per deliberare sulle questioni amministrative più urgenti.

3. – *I servizi municipali.* Dopo le leggi di unificazione amministrativa del 1865 era diventato possibile un controllo efficace dei servizi municipali. Nel 1867 il Ministero degli interni inviò una circolare a tutte le prefetture e sottoprefetture per controllare l'applicazione delle nuove disposizioni:

«Trovandosi nell'incominciato anno 1867 unificata in tutte le provincie del Regno l'amministrazione comunale, questo Ministero desidera avere sott'occhio alcuni dati ed elementi principali per conoscere con qualche esattezza se e come procedano i vari servizi pubblici affidati ai Comuni stessi al dirimpetto delle disposizioni e delle discipline stabilite dalle nuove Leggi organiche dell'amministrazione»[14].

Il Ministero richiese informazioni sulla tenuta degli archivi municipali, sul catasto e le relative fonti di reddito dei comuni, gli inventari delle proprietà comunali, lo stato delle strade comunali, i regolamenti municipali, i conti consuntivi e i cimiteri. L'enorme disagio che venne provocato dall'esecuzione di questa circolare negli uffici prefettizi, in modo particolare a Bologna e a Reggio Calabria, rivela la scarsa conoscenza dell'effettivo stato dell'amministrazione municipale in quel momento. La prefettura di Venezia, animata forse dallo spirito d'intraprendenza derivante dalla sua recente annessione all'Italia, riuscì a restituire le rilevazioni statistiche prima del novembre 1867. Il Ministero dovette aspettare invece fino all'agosto 1868 per Bologna e fino all'aprile 1869 per Reggio Calabria, prima che queste due prefetture inviassero i loro rapporti finali, peraltro relativi soltanto alla situazione dei circondari dei capoluoghi di provincia.

I dati statistici raccolti dalla prefettura di Venezia mostravano una situazione non troppo imbarazzante, in modo particolare se si tiene conto che in Veneto molte leggi italiane dovevano ancora essere introdotte. Il fatto che tutti i conti consuntivi fino al 1866 compreso fossero stati approvati era una chiara indicazione dell'avvio relativamente buono dell'amministrazione locale[15]. Il commissario del re e primo prefetto

---

[14] *Circolare del Ministero dell'interno*, 4 marzo 1867, n. 21.

[15] AS VE, *Pref., Arch. gen. (1866-'71)*, fasc. 4, 1/14.

Giuseppe Pasolini aveva immediatamente posto sotto controllo le autorità locali, come spiegava in una lettera del gennaio 1867 al Ministero:

> «Furono (...) subito richiamati tutti gli atti riguardanti i diversi distretti dai rispettivi commissari del Re e furono richieste circostanziate relazioni ai commissari distrettuali su quanto si era già operato nei distretti medesimi onde l'ordinamento amministrativo si completasse e procedesse uniformemente in tutta la provincia»[16].

Pasolini si riferiva senza dubbio alla sua circolare dell'ottobre 1866 ai commissari distrettuali, inviata immediatamente dopo il suo arrivo a Venezia, nella quale aveva ordinato di redigere un rapporto dettagliato in modo da potersi fare un'opinione su «ciò che fu compiuto o iniziato secondo il nuovo ordinamento» e poter «imprimere all'amministrazione di tutta la provincia quell'andamento uniforme e regolare che le deve esser proprio». Inoltre, aveva sollecitato i suoi subordinati a «voler informare anche per l'avvenire i [loro] atti al principio di quella tutela e di quella azione educativa che i funzionarj governativi devono in talune circostanze spiegare»[17]. Attraverso la sua iniziativa fu stabilito un diretto e fruttuoso collegamento fra il controllo esistente sull'amministrazione municipale — la maggior parte dei commissari distrettuali «austriaci» erano rimasti in carica — e le esigenze delle nuove leggi amministrative italiane.

A Bologna i problemi si limitavano essenzialmente a quei comuni che erano in ritardo nel redigere i loro conti consuntivi. Questa negligenza rendeva più difficile per la prefettura ottenere un quadro complessivo della effettiva energia amministrativa delle autorità locali. A giudicare dalla scarsa affluenza alle elezioni comunali, il desiderio di partecipazione, perfino dei pochi che avevano diritto al voto, era assai modesto; oppure, come disse il prefetto: «[la] noncuranza nella massima parte dei comuni proviene essenzialmente dal poco interesse che si prende alla cosa pubblica». In senso più ampio, comunque, i servizi municipali del circondario di Bologna potevano essere considerati come abbastanza soddisfacenti[18]. Ciò convinse il prefetto che il suo controllo era efficace e che la fiducia negli affari pubblici sarebbe progressivamente aumentata.

---

[16] *Gli archivi dei regi commissari nelle province del Veneto e di Mantova 1866*, II, Roma 1968, pp. 248-249.

[17] *Circolare della Prefettura di Venezia*, 24 ottobre 1866, n. 33.

[18] AS BO, *Pref., Arch. gen. (1868)*, serie 1ª, cat. 25, fasc. 13.

Le statistiche richieste dal Ministero nel 1867 a proposito dell'osservanza della legge comunale mostrano che la situazione a Reggio Calabria era molto peggiore che in qualsiasi parte delle altre due province. La lista delle lamentele del prefetto sembrava infinita: gli archivi comunali erano tenuti ancora secondo i regolamenti preunitari, i segretari comunali erano in gran parte incompetenti, mancavano quasi del tutto inventari completi delle proprietà comunali, i consigli comunali spesso omettevano di stanziare le spese obbligatorie nei loro bilanci, lo stato delle strade locali era deplorevole e la loro classificazione procedeva con eccessiva lentezza, e così via. Questa negligenza, naturalmente, non era sorprendente; è superfluo ricordare che, per quanto riguarda l'efficacia dell'ordinamento amministrativo, Reggio, come l'intero Mezzogiorno, doveva recuperare molto terreno: solo verso la fine del primo decennio dello Stato unitario si poté dire che l'«era dell'amministrazione» poteva partire — un'era che nella provincia di Reggio, come si è già visto, produsse i suoi frutti solo molto lentamente.

I risultati di questa inchiesta nazionale sul funzionamento dei servizi comunali dovettero costituire uno brutto colpo per la divisione del Ministero dell'interno che si occupava dell'amministrazione locale. Già nel 1870 la Divisione avviò una seconda e più approfondita inchiesta, con l'intento di ripeterla annualmente (la relazione per il 1869 era prevista prima del maggio 1870, mentre le relazioni per gli anni seguenti dovevano essere inviate annualmente a gennaio). La circolare ministeriale sollevò il problema in modo discreto:

> «I principi ai quali s'informa l'attuale legislazione amministrativa, benché restringano in angusti limiti l'ingerenza del potere centrale sull'andamento delle amministrazioni provinciali e comunali, tuttavia non esimono il Governo dall'obbligo d'invigilare a che i diversi servizi pubblici procedano colla necessaria regolarità e speditezza».

Era allegato un modulo sul quale i comuni dovevano riportare cifre e dati relativi alla popolazione, ai bilanci e ai conti consuntivi, agli inventari, ai regolamenti di polizia, alle strade comunali, alle elezioni, agli scioglimenti, alle sessioni del consiglio, al resoconto delle normali attività degli uffici municipali[19]. Questi elementi costituivano la porzione di

---

[19] *Circolare del Ministero dell'interno*, 9 marzo 1870, n. 18801.

«interesse generale» di cui i comuni si dovevano far carico, ed erano considerati il fulcro della buona amministrazione. Attraverso il controllo su questi aspetti, il Ministero poté ottenere una visione complessiva del grado di sviluppo dell'amministrazione municipale e accertarsi che le regole prescritte a livello centrale venissero applicate correttamente. In altre parole, le statistiche amministrative divennero — sulle orme dei loro precedenti napoleonici — un momento di controllo per vagliare fino a che livello lo Stato era penetrato nella società.

I risultati delle inchieste relative al 1869 furono evidentemente così scoraggianti che Giovanni Lanza, ministro dell'interno in quegli anni, inviò immediatamente un'altra circolare nel settembre 1870, che andava più direttamente al cuore della questione rispetto alla precedente:

> «la situazione attuale di quelle amministrazioni, ed in special modo di quelle comunali (...) si compendia, in una trascuranza generale nei comuni a soddisfare agli obblighi e ai doveri che la Legge gl'impone, ed in una soverchia tolleranza per parte delle autorità governative di tante infrazioni della Legge stessa».

I rapporti generali periodici dei prefetti avevano nascosto il reale stato degli affari dell'amministrazione ordinaria. Proprio per dare un'idea della situazione, Lanza pensò che fosse utile sintetizzare i risultati. Innanzi tutto, su più di 8.200 comuni, solo 3.544 avevano inviato i loro bilanci nei tempi dovuti, mentre 6.078 conti consuntivi aspettavano ancora di essere compilati. Questi gravi ritardi provocarono conseguenze a catena nell'amministrazione comunale: senza conti consuntivi, non potevano essere preparati regolarmente i bilanci per gli anni successivi; senza bilanci, la riscossione delle tasse restava in arretrato, in quanto non si poteva stabilire il livello delle sovrimposte; infine, senza conoscere la propria situazione finanziaria, difficilmente i comuni potevano mettere in atto una politica locale soddisfacente. In secondo luogo, 2.088 comuni non avevano inventari del patrimonio comunale, e negli inventari esistenti era stata trovata ogni specie di difetti. Analogamente, in 5.087 comuni non esistevano regolamenti di polizia, e molti di quelli esistenti erano incompleti. Inoltre, 740 comuni erano privi di elenchi delle strade comunali; 3.066 non avevano mai inviato alle prefetture la tabella riassuntiva dei lavori degli uffici comunali; infine in 3.224 comuni le liste elettorali vennero approvate solo con molto ritardo. In definitiva, era ormai arrivato il momento di bloccare questa deplorevole reazione a catena. I prefetti

furono sollecitati a fare tutto ciò che potevano, «colla coscienza della loro responsabilità di fronte al governo ed agli amministrati»[20].

Nonostante queste severe parole, le statistiche amministrative per il 1870 mostrarono che la situazione era solo leggermente migliorata, ed era di fatto peggiorata per quanto riguarda l'approvazione di bilanci e conti consuntivi. Da qui, un nuovo avvertimento ministeriale:

> «è necessario che entri negli amministratori dei comuni e delle provincie la convinzione della grave responsabilità che loro incombe ma perché questa convinzione sia efficace occorre che agli eccitamenti succeda immancabilmente il provvedimento dalla legge autorizzato»[21].

Questi incitamenti sembrarono avere un certo effetto negli anni seguenti. La relazione sul 1872 (8.389 comuni), comprendente per la prima volta la provincia di Roma, mostrò un graduale miglioramento rispetto al 1870 (cfr. tabella 3).

TABELLA 3. – RELAZIONE SULL'ANDAMENTO DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI NEL 1872

	bilanci in ordine	conti consuntivi in arretrato	liste elettorali non approvate in tempo
1870	2.913	6.968	2.607
1871	3.796	6.970	1.362
1872	4.774	5.216	590

Anche il numero dei comuni privi di elenchi delle strade comunali, inventari e regolamenti di polizia era diminuito[22]. Con alcune leggere modifiche nel questionario, il Ministero dell'interno continuò a richiedere informazioni statistiche sull'andamento dei servizi amministrativi fino ai

---

[20] *Circolare del Ministero dell'interno* (riservata), 28 settembre 1870, n. 18801.

[21] *Circolare del Ministero dell'interno*, 16 maggio 1871, n. 18400.

[22] *Relazione a S.M., fatta da S.E. il Ministro dell'Interno, in udienza del 10 giugno 1873, sull'andamento dei servizi amministrativi nell'anno 1872*, in «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia», 26 giugno 1873, n. 175.

primi anni Ottanta[23]. I risultati relativi al 1874 confermarono l'andamento positivo: 7.695 bilanci erano stati approvati in tempo, 3.309 conti consuntivi dovevano essere ancora compilati, e un numero sempre maggiore di comuni inviava i regolamenti di polizia per l'approvazione ufficiale. L'autore di questa relazione, il capo della terza divisione del Ministero Luigi Pavolini, si soffermò con una certa ampiezza sulla questione dei regolamenti locali di polizia. È interessante vedere come egli sostenesse che alcuni comuni, specialmente quelli rurali, insistessero nell'includervi norme più severe, ad esempio per la vendita di alimenti, di quanto prescrivesse la legislazione esistente, cosa che invariabilmente portava all'annullamento dei regolamenti stessi[24]. Paradossalmente, in questo caso l'ingerenza nell'autonomia locale veniva intesa come mezzo per imporre la libertà in campo economico.

Giovanni Nicotera, ministro dell'interno nel 1876-1877 e nel 1891-1892, prese in seria considerazione le inchieste sui servizi pubblici dipendenti dal suo dicastero. Durante entrambi i suoi incarichi, presentò un'esauriente relazione al Parlamento (nella seconda occasione, la redazione di lunghi rapporti statistici da parte delle prefetture era ormai da tempo caduta in disuso). Le relazioni non includevano soltanto informazioni sull'amministrazione comunale e provinciale, ma si occupavano anche del personale, dell'ordine pubblico e delle carceri. Forse, la conclusione più importante delle relazioni del 1877 e del 1891, per quanto si

---

[23] Sembra che i rapporti separati sui servizi amministrativi siano andati esaurendosi dopo il 1881. In una circolare del 24 giugno 1883, n. 18400, il Ministero dell'interno fece una richiesta piuttosto tardiva delle consuete informazioni sul funzionamento dei servizi municipali nel 1881. Dopo di che il Ministero perse interesse alla questione. Una nota non datata trovata nell'archivio della prefettura di Venezia riferisce che il rapporto del 1882 era stato inviato al Ministero, e che il materiale per i rapporti per il 1883, 1884 e 1885 era pronto per essere utilizzato, ma che, poiché il Ministero non aveva risposto per niente, la prefettura aveva lasciato cadere la questione: cfr. AS VE, *Pref., Arch. gen. (1882-'86)*, fasc. 2, 46/54. Nei primi anni Novanta Nicotera riportò in vita il rapporto sui servizi amministrativi col proposito di farne un resoconto al Parlamento: cfr. *Circolare del Ministero dell'interno*, 26 agosto 1891. Sebbene il suo successore agli Interni, Giolitti, emanasse una circolare ai prefetti, richiedendo un rapporto sui servizi pubblici provinciali e comunali, le statistiche aggregate rilevate dalle prefetture caddero in seguito in disuso; cfr. *Circolare del Ministero dell'interno*, 25 maggio 1893, n. 15800-5.

[24] *Relazione a S.E. il signor Ministro dell'interno sui servizi amministrativi dei comuni e delle provincie nell'anno 1874 (il direttore capo della 3ª divisione L. Pavolini)*, in «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia», 19 agosto 1875, n. 193.

riferisce ai servizi amministrativi, era che le condizioni dell'amministrazione comunale rimanevano critiche. Sebbene il numero dei compiti amministrativi in arretrato fosse diminuito negli anni Novanta, le pressioni economiche e l'incapacità cronica di molti impiegati comunali mantenne basso il livello delle prestazioni dei comuni[25].

Mentre le statistiche amministrative nazionali si limitavano necessariamente ad una prospettiva generale, quelle effettuate a livello provinciale, che rimanevano inedite, fornivano informazioni dettagliate su come i comuni adempiessero alle loro responsabilità amministrative; questi documenti illustrano anche, per coloro che tendano a focalizzare la loro attenzione sull'attività politica dei prefetti, l'energia impiegata nella raccolta di materiale grezzo, e il grande impegno dedicato all'amministrazione regolare. Dal 1876 le tavole statistiche erano accompagnate da una relazione sulle cause dei difetti amministrativi che i dati portavano alla luce[26]. I risultati di queste inchieste erano in parte utilizzati nelle relazioni che molti prefetti presentavano al consiglio provinciale all'inizio della sessione autunnale, in alcuni casi ampliate fino a farne delle vere e proprie statistiche complessive a livello provinciale[27]. Vi erano contenute vere e proprie miniere di dati sulle condizioni geografiche, sociali ed economiche della provincia, ed è possibile paragonarle solo con le statistiche generali francesi redatte in base alla circolare di Chaptal del 15 germinale dell'anno IX[28]. Il paragone non è casuale; seguendo Chaptal che aveva svolto una comparazione con il 1789, Luigi Sormani Moretti, nella sua descrizione statistica della provincia di Venezia, sviluppò un'analisi comparativa con il periodo preunitario.

---

[25] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIII, sessione 1876-'77, *Documenti*, n. 23, *Relazione sull'andamento dei servizi dipendenti dal Ministero dell'interno dal 1° aprile 1876 al 31 ottobre 1877, presentata dal Ministro dell'interno (Nicotera) nella tornata del 22 novembre 1877*; AP, *Camera dei deputati*, legislatura XVII, I sessione (1890-91), *Documenti*, n. 26, *Relazione sull'andamento dei servizi dipendenti dal Ministero dell'interno dal 9 febbraio al 30 settembre 1891, presentata dal ministro dell'interno (Nicotera) nella tornata 25 novembre 1891*.

[26] *Circolare del Ministero dell'interno*, 3 febbraio 1876, n. 18400.

[27] L. GAMBI, *Le «statistiche» di un prefetto del Regno*, in «Quaderni storici», XV (1980), 45, p. 828.

[28] F. SOFIA, *La statistica come scienza politica e dell'amministrazione*, in ISAP, *L'amministrazione nella storia moderna*, Archivio n.s. 3, Milano 1985, I, p. 587; S.J. WOOLF, *Towards the History of the Origins of Statistics: France 1789-1815*, in J. C. PERROT - S. J. WOOLF, *State and Statistics in France 1789-1815*, London 1984, p. 167; M.N. BOURGUET, *Déchiffrer la France. La statistique départementale à l'époque napoléonienne*, Paris 1988.

Sormani Moretti parlava con toni ammirati del periodo del primo Regno d'Italia e del dipartimento dell'Adriatico:

«Sostituito il codice civile e tanti parziali Statuti; aboliti i privilegî nobiliari e di corpi comunali, sparivano quasi del tutto le originarie instituzioni già dalla ruggine dei tempi condannate a languire, e le nuove erano improntate di quel sapiente vigore che ancora si ammira nelle leggi di quell'età veramente rigeneratrice, che ridestò la coscienza nazionale, fondamento dell'unità conseguita a' giorni nostri»[29].

Luigi Torelli, precedentemente prefetto di Venezia, scelse esplicitamente gli anni 1845-1847 per fare una comparazione dal punto di vista economico con gli anni 1865-1867 (nonostante che il paragone si rivelasse negativo per il suo stesso periodo)[30]. Questi e altri analoghi lavori erano ben più di semplici descrizioni delle province in questione; si trattava di vere e proprie «scoperte» di una società fino ad allora sconosciuta. I prefetti, che non a caso erano in genere gli autori di queste statistiche, resero così chiaro che la loro opera era di aiuto al rafforzamento dell'identità nazionale dello Stato unitario.

Sulla base delle statistiche amministrative è possibile entro certi limiti seguire gli sviluppi delle province di Venezia e Reggio Calabria nel corso degli anni Settanta. Non sorprende che le differenze fossero

---

[29] L. Sormani Moretti, *La provincia di Venezia. Monografia statistica-economica-amministrativa*, Venezia 1880-'81, p. 337. Dal 1877 al 1879 Sormani Moretti pubblicò i suoi lunghi rapporti al consiglio provinciale. Assunse come un obbligo morale quello di esporre la situazione di tutti i servizi pubblici attivati nella provincia: «Nelle singolari nostre condizioni presenti v'ha poi necessità, per chi amministra questa provincia, di esporre quanto fece, ideò, preparò, o si propone, essendoché fra un'atmosfera di apatia, di fronte alla noncuranza di moltissimi, nella mancanza di periodici ufficiosi e nella scarsezza di occasioni in cui poter fare udire una sicura parola rivestita dell'autorevole carattere della responsabilità, è bene cogliere le rare opportunità di smentire le accuse e di chiarire gli errori o le inesattezze, che spesso per inscienza, talvolta per arte, si diffondono nel pubblico e vi si fanno strada» (*Le condizioni economiche ed amministrative della provincia di Venezia, esposte il 12 agosto 1878 al consiglio provinciale...*, Venezia 1878, p. 5). Molti anni dopo pubblicò anche una voluminosa opera statistica sulla provincia di Verona: *La provincia di Verona: monografia statistica-economica-amministrativa*, Verona 1898.

[30] L. Torelli, *Le condizioni della provincia e della città di Venezia nel 1867. Relazione alla deputazione provinciale*, Venezia 1867, pp. 4-8. Pochi anni dopo Torelli pubblicò anche una vasta monografia sulla sua provincia, la *Statistica della provincia di Venezia*, Venezia 1870; vi inserì un ampio capitolo (pp. 46-93) dedicato alla laguna stessa, convinto che «il capo della provincia di Venezia debba portare su quella la sua speciale attenzione, perché nel buon regime della laguna sta la prosperità di Venezia e di gran parte della sua provincia» (p. VII).

marcate. Forse la migliore indicazione del grado fino a cui i comuni si conformavano alle regole nazionali va ricercata nei tempi di approvazione e nella sostanza dei loro bilanci e dei conti consuntivi. Mentre prima della fine degli anni Settanta quasi tutti i comuni della provincia di Venezia inviavano ormai i bilanci e i conti consuntivi entro i termini di legge (i pochi ritardatari avevano valide scusanti), i comuni della provincia di Reggio Calabria erano piuttosto lenti, a causa della negligenza degli impiegati comunali e della crisi economica. La relazione del prefetto di Venezia per il 1879 mostra che tutti i bilanci e tutti i conti consuntivi, a parte uno, erano stati inviati e approvati. Come al solito, il bilancio del comune di Venezia era stato discusso in una sessione straordinaria del consiglio; nel periodo prescritto per la sessione autunnale (settembre - novembre), la maggior parte dei consiglieri veneziani si trovavano infatti sulla terraferma per curare le loro proprietà[31]. A Reggio, invece, all'inizio dell'anno i bilanci di 34 comuni per il 1880 non erano ancora stati approvati e 144 conti consuntivi (relativi al 1878 e agli anni precedenti) non erano stati compilati o attendevano ancora di essere approvati[32]. Si potrebbe inoltre sottolineare il fatto che in provincia di Venezia le tabelle riassuntive dei lavori degli uffici comunali non vennero mai redatte; apparentemente, il prefetto trovava più sicuro omettere l'esecuzione di questo ordine centrale. In contrasto con questa fiducia nell'amministrazione municipale, si può citare la circolare emanata dalla prefettura di Reggio nel 1878, contenente le istruzioni basilari per le segreterie e gli archivi comunali; vi erano allegati come esempi alcuni moduli vuoti, e fra gli altri una tabella degli affari comunali divisa in categorie e materie, circostanza che indica come nei comuni non esistesse niente a tale proposito[33].

Altri importanti argomenti delle relazioni sui servizi municipali erano gli inventari delle proprietà comunali e i regolamenti di polizia. «Gl'inventari sono la chiave, la guida e la tutela delle amministrazioni», aveva già notato Achille Serpieri nell'intraprendente avvio della sua prefettura

---

[31] AS VE, *Pref., Arch. gen. (1877-'81)*, fasc. 1, 54/2, rapporto sull'andamento dei servizi amministrativi nel 1879, 15 febbraio 1880.2

[32] AS RC, *Pref., Arch. gen.*, inv. 14, fasc. 220, s.fasc. 66, statistica sull'andamento dei servizi amministrativi nel 1879, 6 marzo 1880.3

[33] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 24 agosto 1878, n. 12042.4

a Reggio[34]. Questi inventari erano prescritti dal regolamento allegato alla legge comunale e provinciale del 1865 e dovevano essere rivisti ad ogni cambiamento di sindaco, ma alla fine del 1868 molti comuni ancora non li avevano compilati. Erano importanti perché davano un'idea del reddito che i comuni potevano ricavare dalle loro stesse proprietà, cosa che a sua volta poteva influenzare i bilanci. Come si vede facilmente, l'autonomia locale che era prevista dalla legislazione amministrativa e che richiedeva un certo grado di auto-organizzazione restava lettera morta, se i comuni rinunciavano a prendersi cura dei propri servizi pubblici. Nonostante che le istruzioni si moltiplicassero, molte amministrazioni municipali continuarono a trascurare i propri affari. L'incompleta specificazione del reale patrimonio comunale, ad esempio, faceva assai comodo a coloro che ne avevano usurpato i beni. In molti piccoli comuni i membri dell'*élite* locale beneficiarono dei frutti derivanti dalla proprietà comunale senza pagare un affitto al comune o perfino derubandolo[35].

L'elaborazione dei regolamenti di polizia (sulla polizia urbana e rurale, l'edilizia, l'igiene pubblica) era un obiettivo difficile da rispettare per molti dei comuni più piccoli nelle nostre tre province. L'approvazione dei regolamenti da parte del Ministero dell'interno era semplicemente formale, e il maggior peso del lavoro ricadeva sulle spalle dei funzionari della prefettura. Era compito dei prefetti l'opera di supervisione sui comuni che dovevano redigere *ex novo* o modificare i regolamenti (molti regolamenti del periodo preunitario erano divenuti infatti obsoleti dopo la promulgazione delle nuove leggi). Dato che la risposta dal basso era spesso assai tarda ad arrivare, erano le circolari prefettizie ad offrire le linee direttive generali. Nel 1867, la prefettura di Venezia presentò uno schema per i regolamenti d'igiene pubblica, che doveva essere completato con articoli intonati alle circostanze locali; si precisava comunque che non era intenzione delle autorità

> «limitare con ciò quelle facoltà che la legge attribuisce alle giunte municipali sull'oggetto, ma piuttosto di somministrare gli elementi per una più sollecita attuazione di certe misure sanitarie che sommamente interessano il pubblico servigio»[36].

---

[34] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 17 ottobre 1868, n. 98.

[35] Tali affermazioni si possono trovare nella relazione statistica sui servizi amministrativi citata alla nota 32.

[36] *Circolare della prefettura di Venezia*, 6 maggio 1867, n. 7086.

L'igiene pubblica fu oggetto anche dell'attenzione di Serpieri, quando egli sollecitò i suoi comuni a costruire cimiteri al di fuori del centro del paese. Dapprima, egli si scagliò contro le «tombe gentilizie»: «Uno dei modi dai quali si arguisce la civiltà di un popolo, è il seppellimento dei cadaveri che formò sempre l'obbiettivo delle provvide cure dei legislatori»[37]. Il giorno dopo lo stesso Serpieri difese il sistema di seppellire i morti nei cimiteri pubblici, dato che

> «sin dal principio del volgente secolo si sentì universalmente il bisogno di proscrivere il sistema, sorretto da false idee religiose, di seppellire i cadaveri entro le chiese nell'interno della città»[38].

Nel 1869, seguendo le direttive ministeriali, elaborò dei modelli di regolamento per i cimiteri pubblici che dovevano essere compilati dai singoli comuni e, analogamente, inviò istruzioni dettagliate per gli altri regolamenti di polizia[39]. Nonostante queste istruzioni, i comuni incontrarono molte difficoltà nel redigere i vari regolamenti. Se talvolta furono perfino troppo rigidi (come sosteneva Pavolini, un capo divisione del Ministero, nella sua relazione del 1875: cfr. nota 24), nella maggior parte dei casi dovettero essere aiutati dalla prefettura. La provincia di Bologna non faceva eccezione, e alla fine degli anni Settanta numerosi comuni erano ancora privi di regolamenti di polizia. Il prefetto Faraldo sperava fermamente che «questo ramo di pubblico servizio, che interessa[va] così da vicino la proprietà e la salute dei cittadini, [fosse] finalmente regolarizzato»[40]. Ma persino quando, come a Reggio Calabria, i comuni riuscivano finalmente ad approvare i regolamenti di polizia, non era per niente certo che essi li avrebbero anche rispettati. Molti dei comuni più piccoli non avevano personale per garantire la corretta esecuzione di tutte le disposizioni[41]. Anche in questo caso appare evidente che l'incapacità di molte amministrazioni di armonizzarsi con la legge e, in altre parole, di

---

[37] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 26 giugno 1868, n. 28.

[38] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 27 giugno 1868, n. 34.

[39] *Circolari della Prefettura di Reggio Calabria*, 15 dicembre 1869, n. 85 (regolamenti di polizia urbana e rurale); 5 marzo 1870, n. 22 (regolamenti edilizi).

[40] *Circolare della Prefettura di Bologna*, 4 aprile 1879, n. 3588.

[41] Cfr. ad esempio AS RC, *Pref., Arch. gen.*, inv. 14, fasc. 220, s.fasc. 66, relazione e prospetto sull'andamento dei servizi amministrativi nel 1880, 6 giugno 1881.

organizzare la propria autonomia amministrativa, faceva sì che alla fine fossero i prefetti a provvedere in loro vece.

Anche quando si cessò di redigere rapporti specifici sui servizi amministrativi, ai prefetti rimasero ancora i rapporti generali sullo spirito pubblico, nei quali essi potevano esporre le proprie opinioni sull'amministrazione municipale. Queste osservazioni generali non comprendevano la base numerica che costituiva il nucleo delle precedenti relazioni statistiche; nonostante ciò, dalle annotazioni dei prefetti emerge chiaramente il persistente andamento irregolare dell'amministrazione locale: il loro intervento nell'amministrazione municipale rimase così necessario. Col procedere degli anni Ottanta, la principale causa del cattivo funzionamento di molti comuni venne identificata nella prolungata crisi agraria. Conseguentemente a questa impostazione, la modernizzazione amministrativa fu sempre più collegata all'andamento economico, e non più considerata come un prodotto automatico della rivoluzione politica dell'unità.

4. – *Alla scoperta della provincia.* I ricorrenti ritardi e le inadempienze nell'esecuzione delle norme relative ai servizi municipali non vennero risolti soltanto facendo ricorso a direttive più o meno pressanti. La legge comunale del 1865 conteneva un importante articolo, il 145, mantenuto nella legge di Crispi del 1889, che permetteva al prefetto di verificare la regolarità dei servizi svolti dagli uffici comunali: «In caso di omessione per parte dei medesimi nel disimpegno delle incumbenze loro affidate, potrà inviare a loro spese un commissario sul luogo per la spedizione degli affari in ritardo». Il commissario era di solito, ma non necessariamente, un funzionario di prefettura. In base alla legge, il prefetto poteva entrare in azione soltanto per porre riparo alle irregolarità degli uffici municipali e non per interferire nelle attività del consiglio comunale e della giunta (interventi del genere erano riservati alla deputazione provinciale e, più tardi, alla giunta provinciale amministrativa). L'opportunità di rimettere in sesto i servizi comunali, che la giurisprudenza riservava soltanto ad occasioni speciali, fu ampiamente utilizzata nella pratica. In tutte le nostre province i prefetti decisero spesso di rompere gli indugi e di inviare un commissario. Tuttavia, la cronica carenza di personale nelle prefetture intralciò l'attuazione di questa misura; la prefettura e le sottoprefetture di Reggio Calabria, con non più di una trentina di impiegati, potevano difficilmente coprire i 107 (in

seguito 106) comuni della provincia, molti dei quali necessitavano di una regolare assistenza:

> «Un gravissimo ostacolo alla celere spedizione degli affari, ed una causa permanente che raddoppia anzi triplica ed intralcia il lavoro degli uffici della prefettura e delle sottoprefetture, è il sistematico abuso invalso presso molti degli uffici comunali, dipendenti, di non dare adempimento agli incarichi loro affidati se non dopo una seconda ed una terza sollecitazione».

Per il futuro, continuava la circolare, «pel caso di ritardo o d'inadempimento non sarà fatta più alcuna sollecitazione, ma saranno spediti corrieri o commissari a carico delle segreterie degli uffici comunali inadempienti»[42]. Nel 1878, ad esempio, il prefetto Filippo Lamponi inviò commissari ovunque fosse possibile, per far giungere in porto il suo progetto di rinascita amministrativa. Alla fine dell'anno, tuttavia, dovette riconoscere che la sua iniziativa non aveva sortito gli effetti sperati; innanzi tutto i comuni si dimostrarono tutt'altro che collaborativi; secondariamente, i commissari stessi non erano in possesso della scaltrezza amministrativa necessaria per svolgere il loro incarico in modo soddisfacente. Dato che Lamponi non volle liberare i propri funzionari dalle loro mansioni, dovette affidarsi ad altri, in genere ex impiegati municipali o statali. Ciò indebolì di fatto il potere del prefetto di agire *ex officio* per costringere i comuni a mettersi sulla giusta strada[43]. In linea generale, il ricorso all'invio di commissari, quando si verificava realmente, era un mero palliativo; poteva portare sollievo per un anno, ma l'anno seguente l'insoddisfacente situazione che aveva dato origine all'intervento poteva benissimo essersi ripresentata.

Un altro «strumento» in mano ai prefetti per giungere a conoscenza delle condizioni locali erano le ispezioni generali della provincia. Questi giri ispettivi erano già stati un evento importante durante il periodo napoleonico; i prefetti dell'epoca, che al loro arrivo di solito non conoscevano i dipartimenti - coglievano l'occasione di un'ispezione per informarsi personalmente sul loro stato e per fare la conoscenza dei rappre-

---

[42] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 17 settembre 1874, n. 67.

[43] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 988, rapporto sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1878, 11 marzo 1879.

sentanti delle *élites* locali[44]. Queste visite non dovevano essere tenute solo all'inizio dell'incarico ma, almeno secondo le istruzioni, una volta all'anno. I loro principali obiettivi erano quelli di raccogliere elementi di conoscenza e dare istruzioni. Un concetto simile ispirò le ispezioni che si tennero poco dopo l'unità. Inizialmente il Ministero dell'interno incoraggiò i prefetti a svolgere le ispezioni con periodicità regolare, ma progressivamente apparve che le cattive condizioni finanziarie del Ministero, originate dai tagli alla spesa pubblica, imponevano restrizioni alle indennità di missione che i prefetti dovevano ricevere[45]. I prefetti persero così un incentivo pecuniario. Ma a parte questo, già all'inizio degli anni Settanta le ispezioni amministrative venivano tenute ad intervalli casuali:

«Ora troppo frequenti, ora troppo rare. Se troppo frequenti, sono inutile perdimento di tempo e spreco di danaro; se troppo rare indizio di trascurata e indolente amministrazione. Più facilmente ispezionati i luoghi di comodo e piacevole accesso; raramente, o quasi mai, quelli che non hanno strade ruotabili; giammai quelli che hanno accesso difficile e pericoloso»[46].

Alla metà degli anni Settanta il Ministero dichiarò che le ispezioni dovevano essere limitate a visite lampo per verificare il funzionamento delle amministrazioni municipali. Non il prefetto in persona, ma uno dei suoi consiglieri, doveva essere incaricato di svolgere questi controlli di routine:

«È indispensabile che essi, non solo come sospettino qualche abuso, ma, di regola, a brevi intervalli, incarichino quello dei consiglieri che secondo la specialità del caso giudicheranno meglio adatto, d'intraprendere improvvisamente un esame diligente di tutti gli atti, di tutte le contabilità relative ai diversi rami di servizi affidati alle prefetture, ed agli uffici dipendenti»[47].

---

[44] L. ANTONIELLI, *I prefetti dell'Italia napoleonica*, Bologna 1983, p. 485.

[45] Il r. d. 13 settembre 1863, n. 1475, stabiliva che il prefetto, dopo essersi consultato col Ministero, poteva iniziare un giro di ispezione e ricevere un'indennità giornaliera di 25 lire. L'impiegato dell'amministrazione provinciale che poteva portare con sé come segretario non aveva diritto a tale indennità. La circolare ministeriale del 17 febbraio 1869, n. 1541, poneva regole più rigide, prescrivendo che era assolutamente necessario che il prefetto chiedesse la preventiva approvazione da parte del Ministero per il pagamento delle spese.

[46] V. DELLA NAVE, *Sulle ispezioni amministrative dei comuni*, in «RAR», XXIII (1872), p. 91. Il sottoprefetto Della Nave scriveva regolarmente su riviste amministrative. In questo articolo egli proponeva per le ispezioni prefettizie regole uniformi, basate sulla legislazione toscana preunitaria. La sua impostazione, tuttavia, non venne ripresa da altri.

[47] *Circolare del Ministero dell'interno*, 12 febbraio 1876, n. 5015 (riservata).

È chiaro che l'ispezione prefettizia era a quel momento ormai diventata un'operazione di carattere tecnico, che aveva perso molto del suo antico prestigio.

Nel 1866 il sottoprefetto di Imola, Giovanni Battista Polidori, era ancora partecipe di uno spirito «napoleonico» per quanto riguarda le ispezioni. Egli raccomandò regolari ispezioni ai comuni per risolvere «le difficoltà che troppo spesso si incontrano nel far accettare gli oneri e gli onori che vengono dalla fiducia del Governo e dalle disposizioni di legge». Per lui era evidente che

> «la presenza dell'autorità nei comuni e il suo contatto cogli amministrati debba produrre largo frutto amministrativo e politico, e per la fiducia che in questi si accresce, e per la cognizione dello spirito pubblico che in quelli si estende»[48].

Polidori, che più tardi divenne prefetto, mise in pratica le proprie idee ricevendo il pieno sostegno del prefetto per i suoi viaggi. Nonostante ciò, si dovette aspettare fino al 1875 prima che il prefetto Guglielmo Capitelli (già deputato parlamentare), iniziasse un giro di ispezioni nella sua provincia — si trattava del primo prefetto di Bologna ad agire in questo modo. Dopo il suo viaggio, egli giustificò le inchieste sottolineando la stretta relazione che era stata stabilita fra amministratori e amministrati:

> «Rappresentante di un Governo nazionale, io stimai mio debito recarmi di persona ad esaminare l'andamento ed i progressi delle amministrazioni comunali di questa provincia, e volli che tra gli amministrati e chi amministra si stabilisse così una corrente di relazioni e di affetto, della quale già sento i benefici influssi»[49].

I suoi contemporanei, comunque, considerarono l'ispezione di Capitelli come una semplice imitazione della visita pastorale del vescovo[50]. Sebbene sull'ispezione ci potesse essere un conflitto di competenze, il prefetto assolse bene il suo compito, inviando una dettagliata relazione ad ogni comune da lui visitato, nella quale spiegava in termini precisi dove aveva osservato manchevolezze nell'amministrazione: si andava dall'assenza di inventari e libri mastri regolari ad una generale negligenza nella gestione delle finanze. Inoltre i resoconti delle sue ispezioni conte-

---

[48] AS BO, *Pref., Gab.*, b. 125, lettera del sottoprefetto di Imola al prefetto, 13 marzo 1866.
[49] *Circolare della Prefettura di Bologna*, 5 febbraio 1876, n. 250.
[50] G. VENTURI, *Episcopato, cattolici e comune a Bologna 1870-1904*, Imola 1976, pp. 82-83.

nevano precise descrizioni dei comuni, che potevano servire come fonte di informazione per i successivi prefetti. Una volta che le giunte municipali avessero preso nota delle osservazioni di Capitelli, egli le autorizzava a convocare i consigli per una sessione straordinaria per poter avviare una discussione generale sui rimanenti punti[51].

In provincia di Reggio Calabria, dove le vie di comunicazione erano cattive e molti comuni erano difficilmente raggiungibili, le ispezioni sembravano un *sine qua non* per una regolare amministrazione. Per la popolazione rurale, che era abituata ad agire esclusivamente attraverso canali personali, la presenza del prefetto era essenziale per l'accettazione dell'autorità dello Stato. Dopo aver svolto i suoi compiti amministrativi da dietro la sua scrivania per quasi un anno, Giuseppe Cornero, prefetto di Reggio negli anni 1862-1863, vide chiaramente la necessità di compiere un giro per la provincia. Trovò, tuttavia, che l'indennità che veniva pagata a quel tempo (18 lire al giorno) fosse troppo bassa:

> «riesce poi non rispondente del tutto in luoghi lontani, e specialmente ne' giri generali, ai bisogni di un funzionario, in siti come questi ove scarseggiano positivamente i mezzi alla vita, e difettano nel momento quelli della più ordinaria comunicazione ed avuto riguardo che una escursione come quella che io mi proporrò, non potrebbesi fare senza un certo decoro ulteriore e senza l'accompagnamento di una persona di servizio».

Inoltre, egli pensava che fosse impossibile iniziare un'ispezione senza una certa somma di denaro da utilizzare per i sussidi[52]. Le precondizioni per una ragionevole ispezione venivano sommariamente elencate: una decente indennità, una certa dignità, e inoltre un'adeguata somma di denaro per soddisfare le più urgenti necessità della popolazione.

Cornero tuttavia venne trasferito prima che potesse effettivamente svolgere il suo giro ispettivo. Nei primi decenni unitari, il solo prefetto che visitò tutti i comuni della provincia di Reggio fu Achille Serpieri. Data la sua ambizione di riformare l'amministrazione locale partendo dal basso, egli era in un certo modo indotto a compiere regolari ispezioni nei comuni della sua provincia. I suoi obiettivi erano sempre piuttosto pratici: sollecitare i comuni a prendersi cura delle strade di cui avevano

---

[51] AS BO, *Sottoprefettura di Vergato*, b. 99, fasc. 2.

[52] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 110, lettera del prefetto al Ministero dell'interno, 12 marzo 1863.

l'obbligo di manutenzione, risolvere le controversie fra i comuni sui finanziamenti delle costruzioni stradali, offrire assistenza per superare intralci amministrativi, ecc. Egli si impegnò in prima persona per conto della deputazione provinciale — in molte ispezioni era accompagnato da rappresentanti provinciali — per consorziare i comuni in modo che potessero più facilmente raccogliere le somme necessarie per la costruzione delle strade provinciali. Le sue visite ai comuni erano ancora molto influenzate dalla forte idea di missione dei primi anni dell'unificazione. I suoi viaggi vennero pianificati in modo da

> «afforzare la fiducia del Governo in alcuni comuni, ove havvene bisogno, spuntando le armi dei tristi colla più efficace persuasione della parola e più ancora delle premure per gl'interessi della popolazione, che a mio avviso sono principalmente collegati per questa provincia alla quistione delle strade e delle scuole»[53].

Alla fine di maggio e all'inizio del luglio 1869 Serpieri effettuò un'ispezione in numerosi comuni dei circondari di Reggio e Gerace. In un rapporto al Ministero elencò con precisione le attività da lui svolte nel corso degli otto giorni del viaggio. Il suo obiettivo generale era stato quello di assistere l'amministrazione provinciale per risolvere questioni relative alla strada che doveva essere costruita parallelamente alla ferrovia ionica. Ma egli riuscì anche a mettere in pratica le sue idee di progresso economico e morale. Studiò una questione sollevata dal comune di Bianco per modificare la strada consortile in costruzione. Per favorire Bruzzano, Ferruzzano e i comuni vicini, cercò di trovare un modo per unirli in consorzio e finanziare una strada che li collegasse alla costa. A Ferruzzano fece visita alla scuola e riuscì a risolvere i conflitti fra le fazioni locali. A Bruzzano prese parte all'adunanza del consiglio comunale (una possibilità consentita dalla legge comunale e provinciale) per poter calmare i sostenitori di un sindaco recentemente destituito e riportare quell'amministrazione municipale sulla giusta strada. A Siderno dette disposizioni per la costruzione di un nuovo ufficio municipale. A Roccella intervenne nel contrasto fra il sindaco e alcuni funzionari statali, avvertendo entrambe le parti ad agire più prudentemente. A Gioiosa, Grotteria e Mammola risolse alcuni problemi relativi alla costruzione di una strada consortile.

---

[53] *Ibid., Pref., Gab.*, b. 110, lettera del prefetto al Ministero dell'interno, 3 maggio 1869.

In questi comuni visitò anche le scuole e a Grotteria sollecitò le autorità ad inviare almeno i loro conti alla prefettura. Fece raggiungere un accordo fra Martino e San Giovanni di Gerace perché costruissero insieme una strada. A Gerace elaborò un piano per portare le scuole della città ad un livello adeguato alla sua posizione di capoluogo di circondario. A Cannitello dette istruzioni alla polizia locale, facendo sì che poco dopo venisse arrestato un noto latitante locale. A Bagnara sistemò alcuni conflitti che da qualche tempo turbavano la popolazione. A Villa San Giovanni, Campo, Fiumara e San Roberto si dedicò ancora una volta ad un progetto stradale (nell'ultimo paese cercò perfino di scoprire perché molti casi di omicidio erano rimasti insoluti)[54].

Il lavoro del prefetto nel corso di queste ispezioni così intense era principalmente quello di mediare fra gli interessi locali. La parte più difficile dei viaggi di Serpieri era la ricerca di accordi fra i comuni; la maggior parte di essi erano poveri e avevano, volenti o meno, coltivato il proprio isolamento per secoli. Era improbabile tuttavia che queste iniziative avessero un successo immediato; gli interventi dall'alto richiedevano una continua ripetizione. Serpieri era uno dei prefetti che, nei limiti di tempo del suo incarico, perseverava in ciò che aveva cominciato. Proprio in quegli anni il Ministero dell'interno stava introducendo criteri più restrittivi per le indennità giornaliere, ma neppure questo riuscì a dissuadere Serpieri dal rispettare la sua promessa di far visita a molti altri comuni: in un caso egli preferì pagare le spese di tasca propria piuttosto che rinunciare ai suoi piani[55].

In ogni prefettura vi furono in genere uno o due prefetti che nei primi due decenni dell'unità condussero un vasto giro di ispezioni. L'ampia descrizione statistica di Venezia pubblicata da Sormani Moretti nel 1881 era il risultato di regolari indagini in ogni parte della provincia. Nel 1877, un anno dopo la sua nomina, egli intraprese un vasto giro

---

[54] *Ibid., Pref., Gab.*, b. 110, fasc. 2464, rapporto del prefetto al Ministero dell'interno, 2 settembre 1869.

[55] *Ibid.*, lettera del prefetto al Ministero, 2 ottobre 1869. Era noto in quel momento che il Ministero aveva tagliato i fondi per le ispezioni di Serpieri: cfr. L. FRANCHETTI, *Condizioni economiche e amministrative delle provincie napoletane. Appunti di viaggio. Diario del viaggio*, a cura di A. JANNAZZO, Roma 1985, p. 251.

ispettivo, non solo per controllare gli aspetti tecnici (come aveva ordinato il Ministero), ma anche per valutare i pro e i contro di un decennio di unità per i comuni del veneziano. Non si astenne dal pronunciarsi in modo critico sullo stato della provincia. Innanzi tutto, l'ampiezza della provincia non era adeguata all'importanza del capoluogo. Sebbene Venezia fosse ridotta al rango di capitale provinciale, non aveva perso il suo antico prestigio, e la prefettura, nonostante fosse attrezzata soltanto per l'amministrazione provinciale, aveva assunto alcune delle vecchie funzioni amministrative «regionali». In secondo luogo, una particolare lamentela riguardava gli interessi marittimi della provincia, dei quali si occupavano non meno di sei uffici del Genio civile — un residuo della precedente dominazione austriaca. A parte questi problemi di interesse provinciale, Sormani analizzava anche il proprio programma per il miglioramento dell'amministrazione municipale, descrivendo meticolosamente le condizioni naturali ed economiche e i bisogni di ogni comune. Inoltre elencava una quindicina di problemi particolari riguardanti l'amministrazione comunale e provinciale, che potevano almeno in parte essere risolti da un intervento governativo. Egli si spingeva perfino al punto di sfidare i suoi superiori a prendere sul serio le questioni da lui sollevate, chiedendo «che dal governo centrale si deferisca alle osservazioni e proposte che la prefettura, con coscienza e conoscenza delle necessità locali non esita d'inoltrare ai competenti ministeri»[56].

Sormani, che non era un funzionario di carriera ma un ex parlamentare, non era certamente incline a sottomettersi acriticamente agli ordini che gli provenivano dal centro. Egli si pose a difesa degli interessi locali, in modo particolare di quelli riguardanti la laguna. Nei suoi rapporti sullo spirito pubblico era sempre pronto a chiamare in aiuto il governo per progetti specifici; dedicava grande attenzione al tema «bisogni della provincia», una parte in genere piuttosto trascurata in questo tipo di documenti. Più volte, Sormani lamentò la mancanza di unità della catena esecutiva fra i ministeri e le prefetture. Riteneva ad esempio che il suo ruolo venisse notevolmente indebolito dal fatto che la sorveglianza che il prefetto esercitava su tutte le amministrazioni pubbliche della provincia

---

[56] AS VE, *Pref., Gab. (1877-'81)*, cat. 5, 5/8, *Relazione sulle risultanze della visita a tutti i comuni della provincia.*

non venisse tenuta in seria considerazione: ogni ufficio era in stretto contatto col rispettivo ministero, circostanza che creava disorientamento e invidie. In un rapporto inviato all'inizio del 1879 affermò:

> «sopra di ciò cesserò mai di reclamare, non per me, che mi tengo in tale ufficio quasi come precario, ma per l'interesse del buon ordine amministrativo, dell'efficacia di quella gerarchica responsabilità d'attribuzioni senza cui dal disordine si scende di mano in mano sino all'anarchia»[57].

Un anno dopo, tuttavia, Sormani lasciò la prefettura di Venezia, ufficialmente per ragioni di famiglia. Fu solo nel 1888 che rientrò nei ranghi prefettizi, ma non gli venne più assegnata la guida di una prefettura importante.

5. – *Conclusione.* Il pensiero amministrativo della prima metà dell'Ottocento aveva già rafforzato l'idea che i comuni fossero responsabili della propria sfera di interessi. Mentre ognuno degli Stati preunitari aveva condiviso l'esperienza di un certo grado di controllo dall'alto attraverso i rappresentanti del potere centrale (intendenti, prefetti, legati, ecc.), il modo con cui si era messa in pratica questa rudimentale forma di autonomia era stato assai diverso da Stato a Stato. Le differenze non dipendevano soltanto dalle peculiarità dei vari sistemi amministrativi, ma anche dal tipo di sviluppo economico e sociale. La grande novità introdotta con l'unificazione italiana fu il rafforzamento dei corpi rappresentativi a livello comunale. Ciò che rimase fu invece il controllo sui poteri e i compiti conferiti alle autorità locali. Il legislatore aveva stabilito una serie di requisiti per una regolare autonomia comunale: le elezioni dovevano tenersi rispettando una serie di atti definiti con precisione (la composizione delle liste elettorali, il loro invio alla prefettura per l'approvazione, gli avvisi relativi alla data delle elezioni, il regolare svolgimento delle votazioni stesse), i bilanci e i conti consuntivi dovevano essere consegnati in tempo, dovevano essere redatti regolamenti di polizia e inventari delle proprietà comunali, e si esigeva che gli uffici comunali (in modo particolare lo Stato civile) funzionassero senza intralci.

---

[57] *Ibid., Pref., Gab. (1877-'81)*, cat. 19, 1/1, rapporto sugli affari pubblici nella provincia nella seconda metà del 1878, 25 febbraio 1879.

Il controllo di questi requisiti veniva esercitato in nome della razionalità e del progresso. La prima generazione di prefetti svolse coscienziosamente il proprio compito, facendosi guidare da questi principi; la loro ingerenza fu un corollario dello spirito risorgimentale. Tuttavia, essi erano ben consapevoli che in vaste parti del paese le tradizioni amministrative esistenti e il ritmo dello sviluppo economico costituivano seri ostacoli al compimento del programma della «buona amministrazione».

I comuni che rispettavano i requisiti prescritti dalla legge — fra questi vi era la maggior parte dei grandi centri urbani — non avevano niente da temere dagli uffici della prefettura; i loro gruppi dirigenti potevano perseguire la propria politica senza essere soggetti a stretti controlli. Ad essere seguiti con sospetto erano soprattutto i numerosi comuni di piccole dimensioni. Il primo momento del controllo era rappresentato dalle istruzioni per le due sessioni obbligatorie del consiglio comunale, in primavera e in autunno. La valanga di circolari prefettizie, che continuò anche negli anni Novanta, richiedendo adunanze regolari e deliberazioni su alcune fondamentali materie amministrative (liste elettorali, bilanci e conti consuntivi) mostra che perfino questa forma apparentemente semplice di autonomia era in grado di creare gravi difficoltà in molti comuni. Così, mentre sul tema del decentramento si sviluppavano dibattiti pubblici e parlamentari, con l'indicazione che il sistema amministrativo italiano stava diventando antiquato, lo stato della «realtà amministrativa» mostra che non era tanto il sistema ad essere sbagliato, quanto piuttosto la capacità di gestirlo da parte della società civile ad essere inadeguata.

L'evidente incapacità di molti comuni di esercitare il proprio diritto fondamentale, quello di avviare un proprio programma amministrativo, non era che la parte emergente dei problemi che bloccavano l'amministrazione comunale. Dalle statistiche sui servizi municipali redatte a partire dal 1869 emerge un quadro di spaventosi ritardi in tutti i settori dell'amministrazione; il Ministero dell'interno cominciò a raccogliere questa documentazione quando apparve chiaro che la legge comunale e provinciale del 1865 veniva applicata solo in modo casuale. In provincia di Reggio Calabria i casi di grave arretrato furono particolarmente numerosi e persistenti; ma anche nelle province di Venezia e Bologna esistevano zone problematiche, come il circondario di Chioggia e quello di Vergato. Per alcuni prefetti i dati ministeriali costituivano

la base per una più approfondita descrizione statistica delle loro province: si sono ricordate le monografie sulle province di Venezia (quella di Torelli del 1870 e l'altra di Sormani Moretti del 1880-'81) e di Reggio Calabria (ad opera di Serpieri); questi lavori erano forse la più evidente manifestazione della volontà di alcuni prefetti sia di «amministrare con i fatti» che di trovare ascolto presso il ministero e il parlamento per affrontare i problemi specifici delle loro province. È certo significativo che queste monografie non fossero promosse dall'alto, ma nascessero dall'iniziativa dei singoli prefetti.

Gli strumenti a disposizione dei prefetti per porre rimedio alla situazione si dimostrarono insufficienti; nei casi di gravi inadempienze amministrative essi potevano scegliere fra lo scioglimento del consiglio comunale e l'invio di un delegato straordinario che assumesse la guida dell'esecutivo comunale; si è visto nel capitolo precedente quanto fosse incerto il successo di questo tipo di provvedimento. Nei casi in cui da parte dei comuni si manifestavano più semplici rifiuti di rispettare i requisiti legali — in genere a causa della negligenza degli impiegati comunali — i prefetti potevano incaricare un commissario di portare a termine il particolare affare in arretrato. Anche il ricorso al commissario, come lo scioglimento del consiglio e l'amministrazione temporanea di un delegato straordinario, poteva tuttavia portare benefici solo temporanei. Inoltre, dato che per seguire problemi specifici gli impiegati della prefettura dovevano tralasciare i loro compiti ordinari, questa misura tendeva ad essere controproducente per l'amministrazione comunale nel suo complesso.

La presenza dello Stato a livello locale poteva essere efficacemente messa in rilievo dalle ispezioni prefettizie; la comparsa del prefetto in persona — in circostanze tranquille — metteva in luce l'impegno dello Stato per favorire lo sviluppo della periferia. Nei primi dieci-quindici anni dopo l'unità, quando l'amministrazione e la politica furono ugualmente coinvolte nel programma unitario, sia i prefetti che gli uomini politici poterono presentarsi come i rappresentanti degli interessi locali. Le ispezioni di Serpieri, Capitelli e Sormani Moretti, che ebbero tutte, forse non per caso, uno sfondo politico, mirarono chiaramente a dar voce e ad incontrare i desideri emergenti dalle loro province. Sebbene alcuni prefetti continuassero a considerare le visite personali negli angoli più remoti della provincia come un valido modo di raccogliere informazioni, dare istruzioni e affer-

mare la propria autorità, le ispezioni prefettizie non vennero mai istituzionalizzate; il Ministero dell'interno tese anzi, presumibilmente per ragioni di bilancio, a scoraggiarle, o a limitarle a brevi visite con lo scopo di specifiche indagini amministrative. Quando poi si diffuse il sistema del trasformismo, il governo si fece sempre più convincere, quando fossero coinvolti interessi locali, dai desideri particolari dei deputati locali piuttosto che dalle opinioni più distaccate dei prefetti.

Il centro politico si allontanò così dai diretti interessi della società civile, come si può vedere anche da altri aspetti dell'amministrazione comunale. I resoconti sulle deliberazioni approvate durante le sessioni primaverili dei consigli comunali furono aboliti nel 1878, mentre i rapporti statistici sui servizi amministrativi divennero desueti all'inizio degli anni Ottanta. Di conseguenza, il ruolo dei prefetti tese ad assumere una direzione più unilaterale: si dedicò meno tempo alle attività volte a favorire la mobilitazione, attribuendo maggiore importanza alla ligia osservanza della legge. In un certo senso, la perdita di importanza del ruolo dei prefetti fu un processo «naturale». Nei primi decenni unitari, nonostante il persistere di molti difetti, l'amministrazione comunale aveva fatto notevoli progressi, e ciò dette gradualmente all'ingerenza prefettizia un carattere meno diretto, deviandola verso l'espansione delle strutture ormai impiantate. In altri termini, l'amministrazione venne ricondotta al suo compito «originario», di carattere prevalentemente tecnico[58]. Il culmine di questo cambiamento lento e poco visibile fu la nuova legislazione amministrativa crispina degli anni 1888-1890; da allora in avanti fu chiaro che gli uffici di prefettura dovevano svolgere un ruolo meglio definito, ma più subordinato e specificamente esecutivo, in particolare a causa dell'accumularsi di funzioni nel campo della sanità pubblica e dell'assistenza[59]. Il controllo gerarchico sui

---

[58] Un analogo sviluppo (sebbene precostituzionale) nel ruolo dell'amministrazione è stato individuato da R. KOSELLECK, *Preußen zwischen Reform und Revolution*... cit., p. 400 (tr. it. *La Prussia tra riforma e rivoluzione*... cit., p. 533). Egli ha definito il ripiegamento dell'amministrazione pubblica prussiana dopo le iniziative dei primi decenni del diciannovesimo secolo come un ritorno alla *Technizität*.

[59] Cfr. i saggi sulle prefetture di Milano, Mantova, Brescia, Roma, Siracusa e Catania, a cura di P. AIMO, *Le prefetture*, in ISAP, *Le riforme crispine*... cit., I, *Amministrazione statale*, pp. 623-895; inoltre S. SEPE, *L'esercizio del controllo in applicazione della legge 17 luglio 1890, n. 6972*, in *Le riforme crispine*... cit., IV, *Amministrazione sociale*, pp. 149-228.

comuni venne affidato alla nuova Giunta provinciale amministrativa, composta da membri dell'amministrazione prefettizia e provinciale. Per altro verso, i prefetti subirono anche le conseguenze del diffondersi delle caratteristiche proprie del sistema politico italiano, nel quale la loro voce venne sempre meno ascoltata. Questi sviluppi costituiscono l'argomento dei due seguenti capitoli.

VI. Le finanze locali fra controllo e iniziative per la modernizzazione

1. – *Introduzione.* La storiografia non sembra aver dedicato un'adeguata attenzione al potere che il prefetto esercitava, accanto alle competenze attribuite alla deputazione provinciale, in materia di finanza locale; questi due organi riuscivano tuttavia, attraverso l'approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi dei comuni e delle province, a promuovere un certo grado di sviluppo nelle infrastrutture locali e a tenere sotto stretta osservazione la tassazione locale[1].

L'oggetto di questo capitolo, sebbene esso si basi in qualche misura sui dati statistici, è soprattutto il momento e lo scopo del controllo; in altre parole, il nostro principale interesse è rivolto all'interferenza dei prefetti e delle amministrazioni provinciali nell'economia comunale e, in misura minore, provinciale[2]. In tale prospettiva verranno affrontate le seguenti questioni: fino a che punto lo Stato poteva imporre le cosiddette spese obbligatorie e ridurre le spese facoltative dei consigli comunali e provinciali? I prefetti (o piuttosto i consigli di prefettura) potevano esser sicuri che i fondi stanziati in bilancio venissero effettivamente utilizzati? C'erano, di conseguenza, differenze significative fra i bilanci preventivi e i conti consuntivi? Era efficace la divisione dei

---

[1] La letteratura disponibile su questo argomento è limitata; cfr. R. Romanelli, *Il problema del potere locale dopo il 1865*, in Id., *Il comando impossibile*... cit., pp. 33-78; F. Rugge, *Introduzione* [alla sezione «Profili speciali»], in ISAP, *Le riforme crispine*... cit., III, *Amministrazione locale*, p. 783.

[2] La metodologia proposta da Porro per uno studio quantitativo delle finanze locali, basata sui bilanci o sui conti consuntivi dei comuni non è mai stata messa in pratica, per quanto a mia conoscenza; cfr. A. Porro, *I problemi dell'amministrazione pubblica in un discorso di Giuseppe Saredo (riflessioni e proposte per una ricerca di storia quantitativa)*, in «RTDP», XXV (1975), pp. 872-898.

compiti fra la prefettura e la deputazione provinciale? Si potrebbe sostenere l'ipotesi che l'interferenza delle autorità prefettizie e provinciali mirasse a favorire lo sviluppo economico e «morale», come affermavano i difensori del sistema amministrativo? Si può dire che l'interferenza avesse un sia pur minimo successo? C'era qualche differenza fra la politica finanziaria nei confronti delle grandi città e quella rivolta alla maggior parte dei comuni più piccoli, e quanto erano diverse fra loro le nostre tre province?

I prefetti erano investiti di un notevole potere legale di controllo delle finanze locali. Era ad essi che spettava la convalida formale di ogni deliberazione comunale, e quindi di ogni spesa, con l'apposizione di un visto[3]. Ancora più importante era la revisione dei bilanci e dei conti consuntivi. Nella loro sessione autunnale i consigli comunali redigevano il bilancio, un'elaborata descrizione delle spese comunali previste e delle entrate per coprirle. La legge comunale e provinciale del 1865 non diceva con precisione quale organismo dovesse approvare i bilanci; all'inizio, fu sufficiente l'apposizione di un visto da parte del prefetto o del sottoprefetto, ma nel corso degli anni il crescente numero di controlli coinvolse l'«autorità tutoria», cioè la deputazione provinciale, presieduta dal prefetto[4]. Molti capitoli di spesa relativi ai servizi pubblici, ad esempio, erano imposti per legge, e faceva parte del gravoso compito della deputazione provinciale assicurare che i comuni li inserissero in bilancio. Oltre a questo, le leggi successive a quella comunale e provinciale del 1865 investirono la deputazione provinciale di poteri di indirizzo nella determinazione dell'ammontare delle tasse locali.

Un'inchiesta condotta nel 1888, poco prima che entrasse in vigore la nuova legge comunale e provinciale, mise in luce che fino alla fine del marzo di quell'anno erano stati presentati 7.971 bilanci: 2.808 erano stati o stavano per essere approvati dal prefetto, 4.540 dalla deputazione

---

[3] P. GALLONE, *Il vademecum del contabile municipale contenente i precetti per la compilazione, revisione e approvazione dei bilanci e conti comunali...*, Torino 1880, p. 9; G.B. CERESETO, *Il Comune nel diritto tributario. Commento alle leggi sulle imposte comunali con un'appendice sulle imposte provinciali*, I, Torino 1885 pp. 86-87.

[4] Con la successiva legge del 1889 la nuova Giunta provinciale amministrativa, composta di consiglieri di prefettura e di consiglieri provinciali e presieduta dal prefetto, assunse il potere di approvare i bilanci.

provinciale, 623 dal Parlamento (nel 1886 una legge aveva trasferito l'approvazione di alcune contabilità dalla deputazione provinciale al Parlamento) e 286 non erano stati presentati affatto[5]. L'approvazione dei conti consuntivi, un'operazione più tecnica, era affidata al consiglio di prefettura. L'abolizione del contenzioso amministrativo nel 1865 spogliò il consiglio di prefettura di molto del suo antico prestigio, lasciandogli una funzione consultiva piuttosto vaga e l'approvazione dei conti consuntivi[6]. Poiché questi venivano spesso presentati con un certo ritardo (l'inchiesta ricordata sopra aveva accertato che solo nel 20% dei casi era stato rispettato il termine prescritto dalla legge) e quindi il reale stato delle finanze municipali rimaneva oscuro, molti prefetti di solito mantenevano un occhio vigile sulla verifica della cassa comunale che il sindaco doveva eseguire mensilmente[7].

La procedura di approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi era aperta ad interpretazioni constrastanti. Infatti, la legge comunale e provinciale del 1865 evitava la questione, mentre quella del 1889 stabiliva semplicemente che i conti consuntivi dovessero essere esaminati prima dal ragioniere della prefettura — un'operazione che, nonostante l'assenza di norme precise, era già entrata nell'uso[8]. Una circolare ministeriale del 1874, seguendo la distinzione introdotta qualche anno prima fra personale di concetto e di ragioneria e d'ordine, dava istruzioni per gli uffici di ragioneria delle prefetture; uno dei loro compiti era l'esame dei bilanci e dei conti consuntivi prima che fossero sotto-

---

[5] MAIC, *Bilanci comunali per l'anno 1886*, Roma 1888, p. 254.

[6] P. SABBATINI, *Della tutela amministrativa*, Modena 1885, pp. 174-176; cfr. anche AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIII, sessione 1876-77, *Documenti*, n. 33A, relazione della commissione (relatore A. Marazio) cit. (all. E). Per una valutazione positiva dei consigli di prefettura cfr. *Sui consigli di prefettura. Ragionamento del consigliere signor Giov. Ant. Intriglia*, in «RAR», VI (1865), pp. 98-110.

[7] Su questo punto cfr. la versione dall'interno di un ragioniere della prefettura: V. CARUSO, *Manualetto teorico pratico per le verifiche delle casse comunali*, Potenza 1880.

[8] *Guida amministrativa ossia commento della legge comunale e provinciale (Testo Unico 10 febbraio 1889, n. 5921)*..., a cura di C. ASTENGO et al., Roma 1889, p. 1589. Cfr. anche P. SABBATINI, *Della tutela amministrativa*... cit., p. 178. Fondamentalmente, le istruzioni per la compilazione dei bilanci, emanate il 25 agosto 1865, e dei conti consuntivi, emanate il 21 gennaio 1867, mantennero la loro validità fino a dopo la promulgazione della legge comunale e provinciale del 1889; esse furono pubblicate, ad esempio, nella guida Astengo del 1889 e in C. TESTERA, *Amministrazione patrimoniale e contabilità dei comuni, delle provincie e delle istituzioni di beneficenza*... Torino 1897.

messi alla deputazione provinciale per l'approvazione finale[9]. È piuttosto significativo che il commento di Astengo alla legge comunale e provinciale del 1889, aggiornato con la più recente giurisprudenza, citasse ampiamente le istruzioni emanate dal governo piemontese nel 1838[10]. Queste istruzioni avevano codificato norme precedenti (alcune delle quali risalenti al settecentesco Regno di Sardegna)[11], e comprendevano le direttive per la gestione dell'economia comunale, che rimasero valide per tutto il secolo. Nella redazione dei bilanci, i consigli comunali dovevano prestare attenzione alle spese ordinarie e strettamente necessarie. Le spese straordinarie erano ammesse solo in vista della pubblica utilità o dell'incremento della ricchezza comunale. Se il comune andava in *deficit*, l'amministrazione municipale non doveva gettarsi in una miope politica di restrizioni; era necessario, al contrario, che perseguisse una politica di spesa prudente, in modo da facilitare la crescita dell'industria, dell'agricoltura e del commercio[12]. Astengo sottolineò gli elementi di emancipazione contenuti nelle istruzioni, senza citare, stranamente, i passaggi nei quali i comuni venivano esortati a fare economie: alla fine degli anni Ottanta era infatti ormai generalmente accettato che i comuni spendessero troppo.

Sebbene questo capitolo non voglia essere una storia delle finanze pubbliche, esso sarebbe incompleto senza un cenno al clima finanziario nel quale i funzionari di prefettura e i deputati provinciali dovevano lavorare. Per cominciare, in tale contesto è quasi impossibile pensare a un termine più fuorviante di «Stato liberale». Nonostante che fino all'ultimo quarto del diciannovesimo secolo, in rapporto agli *standards* attuali, lo Stato cercasse di dare libero corso alle forze del mercato, sarebbe inesatto trascurare il suo ruolo. Lo zelante «guardiano nottur-

---

[9] *Circolare del Ministero dell'interno*, 29 settembre 1874, n. 15988. In una successiva circolare, del 19 febbraio 1875, il Ministero chiedeva alle prefetture una copia dei regolamenti interni per gli uffici di ragioneria.

[10] Alla fine degli anni Sessanta le istruzioni piemontesi del 1° aprile 1838 erano state ristampate e pubblicizzate dall'editore milanese Pirola, come si vede da un *dépliant* pubblicitario conservato negli archivi della prefettura di Venezia: AS VE, *Pref., Gab. (1866-'71)*, fasc. 15, 1/1.

[11] A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, I, Venezia 1962 p. 83.

[12] *Guida amministrativa ossia commento della legge comunale e provinciale (Testo Unico 10 febbraio 1889, n. 5921)*... cit., pp. 743-744.

no» — un'etichetta consueta ma piuttosto infelice applicata allo Stato ottocentesco — aveva un difficile compito: la difesa, l'ordine pubblico, l'istruzione, ecc. ponevano importanti richieste al loro custode. Inoltre, i liberali desideravano estendere il raggio d'azione dello Stato, specie quando ritenevano che ciò potesse servire allo scopo del progresso[13].

A parte queste considerazioni generali, l'unità d'Italia rese inevitabile, almeno inizialmente, un forte intervento statale. Si trattava di unificare sette Stati con sistemi monetari, bancari e fiscali totalmente diversi. La priorità venne assegnata alla costosa opera di costruzione della rete ferroviaria, uno dei simboli della Destra storica. In cima a tutto ciò, nonostante chiari segni di *laissez faire* da parte dello Stato (ad esempio la vendita dei demani), i tempestosi anni dal 1860 al 1870 richiesero un'enorme spesa pubblica: il duplice trasferimento della capitale e le guerre del 1866 e del 1870 sono in proposito un chiaro esempio. Nonostante ciò, l'obiettivo tenacemente perseguito dai vari ministri delle finanze della Destra (in modo particolare da Quintino Sella) fu il pareggio del bilancio[14]. Il mito del pareggio del bilancio — obiettivo che venne ufficialmente raggiunto nel 1876 — influì pesantemente sulla discussione relativa alle finanze pubbliche[15]. Lo Stato fu condotto ad incrementare gradualmente il numero delle tasse, col risultato che il carico fiscale, misurato in relazione al reddito nazionale, quasi raddoppiò fra il 1860 e il 1880, per continuare a crescere, ad un ritmo minore, nel periodo seguente[16].

---

[13] Quest'idea era diffusa fra i pensatori liberali; è certamente presente nell'opera di John Stuart Mill, cfr. O. KURER, *John Stuart Mill on Government Intervention*, in «History of Political Thought», X (1989), pp. 457-480. Il pensiero di Mill ebbe notevole influenza in Italia; la prima traduzione italiana (del 1865) di *On Liberty* si deve ad un impiegato statale, Giuseppe Marsiaj, che in seguito fu nche prefetto: cfr. il mio *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno durante il periodo 1870-1899*, in «RTDP», XXXIX (1989), p. 254.

[14] Sulla politica finanziaria nel primo quindicennio unitario, cfr. G. MARONGIU, *Storia del fisco in Italia*, I, *La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)*, Torino 1995.

[15] I calcoli contemporanei, eseguiti di F.A. Repaci, dimostrano che di fatto il pareggio non fu mai raggiunto. I dati a livello nazionale mostrano solo una diminuzione del *deficit* a metà degli anni Settanta: cfr. A. PEDONE, *Il bilancio dello Stato*, in *Lo sviluppo economico in Italia. Storia dell'economia italiana negli ultimi cento anni*, a cura di G. FUÀ, II, Milano 1974², p. 206.

[16] R. ROMANELLI, *L'Italia liberale, 1861-1900*, Bologna 1979, p. 84. P. ERCOLANI, *Documentazione statistica di base*, in *Lo sviluppo economico in Italia*... cit., III, p. 442.

L'atmosfera di imminente crisi finanziaria ebbe forti ripercussioni sulla legislazione relativa alle finanze locali. Il sistema fiscale creato nel 1864-'65 era relativamente semplice[17]. I comuni dovevano ottenere le proprie entrate, a parte i redditi ricavati dalle loro proprietà (il più delle volte piccole), da tre fonti: sovrimposte alle imposte dirette nazionali, dazio di consumo e alcune imposte locali[18]. I legislatori italiani di quei primi anni unitari dovettero nutrire molta fiducia nel futuro; in ogni caso non furono capaci, come scrisse un acuto commentatore, di conservare il sistema che avevano stabilito o, lasciando le fondamenta intatte, di applicare misure temporanee e attendere tempi migliori[19]. Fra il 1866 e il 1874, per poter abbassare la pressione sul proprio bilancio, lo Stato restrinse la libertà dei comuni di imporre le sovrimposte. Attraverso queste misure lo Stato intendeva proteggere le proprie principali risorse da un'eccessiva tassazione. A tale riguardo si deve poi ricordare che le amministrazioni provinciali traevano le proprie entrate da sovrimposte fondiarie, gravando così di un ulteriore peso gli interessi terrieri. La legge *omnibus* di Sella del 1870 abolì l'imposta addizionale sulla ricchezza mobile; aggiunse invece «nuove» tasse locali, di dubbia produttività, a quelle che erano già state introdotte precedentemente. Queste tasse locali, rintracciate nell'ampia varietà delle tasse preunitarie abolite, si rivelarono difficili da riscuotere in quelle regioni nelle quali venivano introdotte per la prima

---

[17] Ciò è riconosciuto dalla maggior parte dei commentatori ottocenteschi. Sullo sviluppo delle finanze e delle imposte locali si vedano: D. BARDARI, *Sull'ordinamento finanziario dei comuni in Italia. Lettere scritte all'Avv. Giorgio Curcio*, Siracusa 1869; V. ELLENA, *Le finanze comunali*, in «Archivio di statistica», II (1878), fasc. 4, pp. 5-42; A. MAGLIANI, *La questione finanziaria de' comuni*, in «Nuova Antologia», XIII (1878), 2ª serie, vol. 11, pp. 291-320, 485-525; A. SALANDRA, *Il riordinamento delle finanze comunali*, in «Nuova Antologia», XIII (1878), 2ª serie, vol. 10, pp. 345-364, 654-687; G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario italiano e i suoi effetti economici e sociali*, 2 voll., Torino 1883-'87; G.B. CERESETO, *Il comune nel diritto tributario...* cit.; C. CARASSAI, *Il sistema tributario dei comuni e delle provincie: studio*, Pollenza 1893; P. LACAVA, *La finanza locale in Italia*, Torino 1896; G. MERLA, *Appunti e considerazioni sul riordinamento finanziario dei comuni e delle provincie*, Roma 1896; C. CONIGLIANI, *La riforma delle leggi sui tributi locali*, Modena 1898; G. RICCA SALERNO, *Finanze locali*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, IX, Milano 1902, pp. 687-899; I. BONOMI, *La finanza locale e i suoi problemi*, Palermo 1903.

[18] COMMISSIONE PEL RIORDINAMENTO TRIBUTARIO DEI COMUNI E DELLE PROVINCIE (sen. Diodato Pallieri presidente), *Progetto di legge sulle tasse dirette comunali e sulle quote di concorso a favore delle provincie*, Roma 1876², pp. 7-8.

[19] C. CONIGLIANI, *La riforma delle leggi...* cit., p. 147.

volta, e, in rapporto alle altre entrate, non garantirono che uno scarso rientro[20]. Un'ulteriore causa delle difficoltà di esazione stava nel carattere vago delle varie leggi in proposito, che lasciavano ai singoli comuni la redazione dei regolamenti specifici. In breve, la tendenza iniziale verso la razionalizzzione fu rimpiazzata da un accumularsi piuttosto caotico di tasse, che richiamavano le diversità del periodo preunitario, o come disse qualcuno: «Tutti i sistemi, tutte le scuole contribuiscono a formare il mazzo, non certamente di fiori, che viene presentato al contribuente»[21]. La legge del 1870, complicando ulteriormente il sistema fiscale, stabilì che i comuni potevano essere autorizzati — dalla deputazione provinciale — ad eccedere un certo limite legale sulle sovrimposte, soltanto se avevano messo in vigore i dazi sui generi di consumo e la maggior parte delle imposte locali speciali. Ulteriori restrizioni in questo campo giunsero con la legge del 14 giugno 1874, n. 1961, che rappresentò, come vedremo, un momento importante nel rapporto fra Stato e comuni.

Alla fine del periodo di governo della Destra erano ormai state gettate le fondamenta di un complesso sistema fiscale a livello locale. In generale, nonostante le speranze suscitate, la Sinistra non aumentò i fondi destinati ai comuni; al contrario, nel 1886 lo Stato rafforzò il proprio controllo sull'imposizione delle sovrimposte, prescrivendo la necessità dell'approvazione parlamentare per quei comuni che desideravano superare il limite fissato. Una legge del 1894, tuttavia, abolì la necessità di ricorrere ad una legge speciale e ripristinò l'approvazione delle autorità provinciali. Nel frattempo i comuni, cercando di aumentare al massimo le proprie entrate nonostante le restrizioni imposte dalla legge, fecero sempre più affidamento sui dazi di consumo. Il risultato fu che, alla fine del secolo,

---

[20] F. VOLPI, *Le finanze dei comuni e delle province del Regno d'Italia, 1860-1890*, Torino 1962, pp. 38-39. Le tasse locali speciali comprendevano tasse su bestie da tiro e da soma, sul valore locativo, sul bestiame agricolo, sull'esercizio di professioni (escluso il lavoro salariato), su esercizi e rivendite, sulle licenze, su vetture e domestici, su fotografie, e una tassa di famiglia o focatico.

[21] P. MANFRIN, *Il comune e l'individuo in Italia. Studio*, Roma 1879, p. 145. Sulla diversità delle tasse locali, si veda anche la relazione Pallieri citata alla nota 18 (pp. 14 e seguenti). La reintroduzione di vecchie tasse non fu il solo collegamento col passato. Fino al 1875 alcune province in Calabria e negli Abruzzi imposero i cosiddetti ratizzi sui loro comuni, per sostenere i regi collegi e licei di Avellino, Catanzaro, Monteleone, Reggio Calabria e Teramo. Questi ratizzi, aboliti definitivamente dalla legge 1° giugno 1882, n. 794, erano stati riscossi nel Regno di Napoli e nei ducati di Modena e Parma: cfr. G. MERLA, *Appunti e considerazioni...* cit., p. 194.

le entrate sotto la voce dazi avevano superato quelle provenienti dalle sovrimposte. Si deve notare, infine, che le entrate per tasse dipendevano in gran parte dall'ampiezza e dalla natura dei comuni: la maggior parte dei piccoli comuni rurali viveva delle entrate delle quote addizionali sull'imposta fondiaria; le grandi città, invece, traevano il loro reddito prevalentemente dai dazi di consumo.

Alla politica di centralizzazione delle entrate lo Stato affiancò il tentativo di decentrare la spesa. I molti governi che si successero dopo l'unità dettero sovvenzioni a progetti per lavori pubblici in diverse parti del paese, con l'intenzione di rafforzare i legami con le clientele locali. Se si eccettuano queste sovvenzioni occasionali, lo Stato lasciò molti margini di iniziativa alle amministrazioni locali. Il loro potere di spesa, comunque, era limitato da varie norme. La legge comunale e provinciale del 1865, modellata anche in questa materia sulla precedente legislazione piemontese, prescriveva una serie di voci obbligatorie di spesa per i comuni, i cui bilanci dovevano comprendere fra l'altro le spese per i servizi amministrativi e gli stipendi, l'ordine pubblico, la conservazione del patrimonio comunale, gli affari ecclesiastici, l'istruzione elementare, le opere pubbliche, il servizio sanitario per i poveri. Queste prescrizioni, scriveva la «Rivista amministrativa del Regno» nel 1851,

> «mentre conferiscono all'utile generale, non iscemano per nulla la ben intesa libertà del comune, perché questa non deve e non può consistere nel privilegio di sottrarsi ad alcun pubblico carico, ma sibbene nella facoltà di provvedere al miglioramento delle proprie condizioni intellettuali, morali ed economiche»[22].

La regolamentazione statale di questi settori non era un'invenzione esclusiva del Piemonte; si era diffusa durante il periodo napoleonico, e dopo la Restaurazione tutti gli Stati italiani avevano conservato le parti essenziali del sistema. Dopo l'unificazione il motivo principale che stava dietro ai requisiti, imposti dalla «civiltà dei tempi» (secondo la fraseologia risorgimentale), era naturalmente quello di incidere sull'assoluta mancanza di infrastrutture in vaste zone del paese. I critici, per altro verso, sottolineavano che lo Stato aveva astutamente utilizzato l'imposizione delle

---

[22] *Riforme dell'amministrazione comunale e provinciale e del contenzioso amministrativo*, in «RAR», II (1851), p. 822.

spese obbligatorie per trasferire alcune delle sue responsabilità, come le forniture per la giurisdizione e i servizi di polizia, ai comuni. Inoltre, venivano levate aspre critiche contro l'uniformità del sistema, secondo cui le stesse norme venivano applicate a grandi città e a paesi con meno di cento abitanti[23]. Le spese obbligatorie crebbero costantemente fino a quando la nuova legge comunale e provinciale crispina non le fermò. Dopo di che, lo Stato cominciò a riassorbire alcuni carichi finanziari precedentemente trasferiti ai comuni e alle province[24]. Allo stesso tempo, vennero prese serie misure per impedire che i comuni sprofondassero ulteriormente nei debiti. I dati statistici mostrano un marcato incremento dei debiti contratti dalle amministrazioni locali negli anni Settanta. Mentre nel 1873 i comuni erano indebitati per un totale di 535 milioni, nel 1878 il debito complessivo arrivò a 787 milioni. L'indebitamento comunale continuò a crescere negli anni Ottanta, e ad esempio nel 1885 raggiunse 856 milioni. Nel 1891 eludendo le restrizioni imposte dalla legge crispina, superò la somma di 1.175.000 lire. Anche il numero di comuni indebitati aumentò da 3.690 nel 1877 a 5.445 nel 1891. A parziale attenuazione di questi aumenti si potrebbe addurre il graduale passaggio dai prestiti di banche private a quelli contratti con la Cassa dei depositi e prestiti, che offriva ai comuni condizioni più favorevoli[25].

Successive leggi amministrative permisero ai comuni di stanziare le cosiddette spese facoltative nei loro bilanci. La definizione di spesa facoltativa era piuttosto approssimativa: l'illuminazione stradale, il corpo volontario dei pompieri, la manutenzione dei lastrici pubblici, ecc. non appaiono fra le voci imposte per legge; come ci si può immaginare, tuttavia, questo tipo di spese era assolutamente essenziale per i comuni urbani più grandi. La citata legge del 14 giugno 1874, con la limitazione

---

[23] Si vedano ad esempio gli editoriali dell'«Economista» alla fine degli anni Settanta, citati in R. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano*, Milano 1984, pp. 35-41.

[24] Di tempo in tempo le statistiche sull'indebitamento comunale venivano ricalcolate. Il dato per il 1873, che variava considerevolmente da una tavola statistica all'altra, è stato ripreso da A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo Regno alla fine del secolo XIX*, II, Torino 1900, p. 106. Gli altri dati sono tratti da MAIC, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Bilanci comunali, tariffe daziarie dei comuni chiusi, situazioni patrimoniali dei comuni e debiti comunali e provinciali per l'anno 1895*, Roma 1896, p. XLIX.

[25] F. VOLPI, *Le finanze dei comuni...* cit., p. 117.

delle spese facoltative dei comuni a scopi di pubblica utilità, limitava la libertà delle amministrazioni di distribuire le uscite a propria discrezione. Inoltre, proibì ai comuni di oltrepassare i limiti di legge delle sovrimposte, quando queste non fossero necessarie per coprire le spese obbligatorie. Una circolare ministeriale, per sostenere l'applicazione della legge, spiegava sinteticamente gli obiettivi dello Stato. Innanzi tutto vi si sottolineava la forte spesa dei comuni e delle province, intesa a «soddisfare con larghezza, e forse talvolta con fretta, alle nuove esigenze del vivere politico e civile»; si richiedeva poi la riscossione o l'aumento delle tasse locali, invitando tuttavia nel contempo ad una riduzione delle spese:

> «Tasse nuove ed aumenti a qualsiasi imposta possono chiedersi con giustizia ai cittadini, e da essi venir meglio sopportati, soltanto quando sia provato che sono inevitabile conseguenza di necessità generali e locali, non già l'effetto di larghezze o d'imprevidenze degli amministratori. Per quanto tocca all'indole ed alla estensione delle spese, ed alle sovrimposte delle provincie e dei comuni, colla legge 14 giugno p.p. vengono ampliate le facoltà dei prefetti, e delle deputazioni provinciali, *al fine di meglio conciliare la libertà dell'amministrazione colla efficacia delle guarentigie che sono dovute agli amministrati*»[26].

Così, la legge del 14 giugno 1874 segnava la conclusione del processo di adeguamento della precedente legislazione comunale e provinciale nel campo delle finanze. Il sistema finanziario locale così instaurato rifletteva chiaramente il paradosso del liberalismo già formulato in relazione ad altre questioni: se per un verso i comuni erano relativamente liberi di deliberare la spesa e di contrarre debiti, essi erano tenuti a stanziare spese per voci specifiche nei bilanci, e la legittimità delle loro decisioni veniva controllata dalle autorità superiori.

2. – *Le statistiche sulla finanza locale.* Molti pubblicisti del diciannovesimo secolo sottolineavano i poteri discrezionali dello Stato nei confronti del governo locale, soprattutto nelle questioni finanziarie. Essi ritenevano che l'imperfetta autonomia dei comuni costituisse il principale ostacolo ad una soluzione della crisi delle finanze locali. Ancora più chiaramente, essi consideravano l'autorità dello Stato come una spada di Damocle sospesa sopra la libertà dei comuni. Da un'attenta valutazione dei modi con cui

---

[26] *Circolare del Ministero dell'interno*, 8 luglio 1874, n. 15982 (il corsivo è mio).

veniva esercitato il controllo finanziario a livello periferico, emerge però il contrario: l'«autonomia» garantita dalle leggi amministrative poneva alla gestione delle finanze locali problemi maggiori della stessa «autorità» con cui queste leggi venivano applicate. Una prima impressione riguardo ai controlli sulle finanze locali può essere ricavata dalle statistiche nazionali sulle entrate e le uscite dei comuni (cfr. tabella 4).

TABELLA 4. – ENTRATE E SPESE COMUNALI REGNO D'ITALIA (1871-1895)[27]

(*in milioni di lire*)

	1871	1876	1881	1886	1891	1895
			Entrate comunali			
Entrate ordinarie:						
Redditi patrimoniali	21,5	41,3	43,2	44,3	44,6	48,9
Sovrimposte fondiarie	78,5	101,6	114,1	119,4	122,3	130,0
Tasse locali	27,3	36,5	45,6	52,8	62,7	60,9
Dazi di consumo	71,6	85,6	98,3	122,7	145,9	152,1
Entrate diverse	11,0	6,3	7,0	8,6	10,5	12,4
Entrate straordinarie	15,4	32,1	27,3	25,7	33,5	22,4
Residui attivi	—	16,6	15,0	16,0	17,9	18,1
Totale entrate effettive	249,5	320,0	350,5	389,6	437,3	444,7
			Spese comunali			
Spese obbligatorie:						
ordinarie	221,4	206,4	228,6	254,0	298,4	320,0
straordinarie	67,7	72,0	76,2	97,3	95,6	68,9
Spese facoltative	—	58,8	56,6	75,6	74,3	53,4
Residui passivi	—	—	—	2,5	10,7	6,4
Totale spese effettive	289,1	337,2	360,4	429,3	479,0	448,7

[27] Fonti: F. VOLPI, *Le finanze dei comuni...* cit., e le statistiche ufficiali sui bilanci comunali e provinciali, pubblicate dalla Direzione di statistica del Ministero di agricoltura, industria e commercio. Dato che non sono disponibili statistiche per il 1896 ho optato per quelle del 1895. I redditi industriali sono stati esclusi dai redditi patrimoniali; le tasse locali comprendono i diritti comunali; le entrate straordinarie sono senza il cosiddetto movimento di capitale. Prima del 1875 le statistiche ufficiali a stampa non distinguono fra spese obbligatorie e facoltative. Le spese obbligatorie ordinarie sono senza la contabilità speciale; il movimento di capitale non è compreso nelle spese obbligatorie straordinarie.

Se le cifre dicono qualcosa, questo è proprio l'evidente fallimento del controllo sulle finanze locali[28]. Il continuo aumento della spesa, in modo particolare nei primi decenni, e l'insoddisfacente distribuzione delle tasse mostrano che le leggi e le circolari miranti a riparare il danno erano largamente inefficaci. La spesa effettiva era strutturalmente più alta dell'entrata effettiva, in particolare quando si consideri che la maggior parte dei residui attivi non potevano di fatto essere riscossi. La spesa continuò ad aumentare; solo verso la fine degli anni Ottanta il governo riuscì a ridurre quella straordinaria e facoltativa. Le entrate pro-capite giunsero ad un punto di arresto nei primi anni Novanta, mentre le spese pro-capite diminuirono[29]. Questo andamento era in qualche misura dovuto ad un più stretto controllo dall'alto, ma certamente non può essere separato dalla crisi economica che colpì il paese in quegli anni.

L'opinione pubbblica protestò insistentemente contro la crisi cronica della finanza locale. Perfino il tanto acclamato pareggio del bilancio dello Stato a metà degli anni Settanta non impedì ad un importante

---

[28] Ho seguito quasi interamente la classificazione di Volpi, omettendo cioè i fondi delle contabilità speciali (movimenti di denaro e spese a cui partecipa o sovrintende l'amministrazione comunale, sebbene riguardanti istituti con amministrazione propria) e il movimento dei capitali (vendita di beni, accensione di debiti e prestiti, riscossione di crediti e mutui attivi). Nel complesso, comunque, nelle statistiche ufficiali c'erano notevoli imperfezioni. Il primo e più importante (sebbene inevitabile) inconveniente è che i dati si basano sui bilanci preventivi, in quanto i tempi di invio dei conti consuntivi erano imprevedibili. Spesso, si riconosceva che i bilanci davano previsioni poco attendibili delle entrate e delle spese reali. I residui attivi erano di solito compresi nei bilanci per aumentare le entrate, mentre in realtà era quasi certo che non sarebbero mai stati riscossi; quindi, il *deficit* comunale era spesso più alto di quanto potesse sembrare dai dati; cfr. *Guida amministrativa ossia commento della legge comunale e provinciale (Testo Unico 10 febbraio 1889, n. 5921)*... cit., p. 742. Ci sono indicazioni di come i conti consuntivi offrissero un quadro molto diverso delle finanze locali. I conti consuntivi aggregati di Bologna e Reggio Calabria per il 1877 (non è stato possibile trovare altre statistiche aggregate) redatti in risposta alla circolare ministeriale del 22 febbraio 1879, divergevano notevolmente dai bilanci preventivi: a Bologna le spese e le entrate totali erano entrambe calcolate a 9.951.182 lire; nel conto consuntivo, le entrate ammontavano a 11.124.781 lire, la spesa a 9.330.271 lire; a Reggio i bilanci prevedevano 4.796.708 lire per le entrate e 4.794.671 lire per le spese; nei conti consuntivi figuravano solo 3.583.676 e 3.257.937 lire: AS BO, *Pref., Arch. gen. (1879)*, Serie 1a, cat. 25, fasc. 13; AS RC, *Pref., Arch. gen.*, inv. 14, fasc. 78, s. fasc. 77.

[29] L'entrata pro-capite era pari a 9,3 lire nel 1871, 12,3 nel 1881, 14,4 nel 1891 e 14,3 nel 1895; la spesa pro-capite passò da 10,8 lire nel 1871, a 12,7 nel 1881, 15,8 nel 1891 e 14,5 nel 1895.

uomo politico di descrivere la situazione come una «maschera che ride applicata ad un volto che piange»[30]. Allo stesso tempo prestigiose riviste come la «Nuova Antologia», «L'Economista» e il «Giornale degli economisti», dedicarono molti articoli alla questione delle finanze locali. Antonio Salandra riteneva che la deputazione provinciale fosse completamente inadeguata, a causa della prevalenza delle consorterie locali, per il controllo finanziario dei comuni più piccoli; all'opposto, i comuni più grandi, in massima parte capoluoghi di provincia, non venivano per niente controllati, secondo Salandra; egli sosteneva che i tutelati e i tutori provenivano dallo stesso elettorato e condividevano le stesse opinioni e gli stessi interessi, quando addirittura non erano gli stessi uomini. Nonostante ciò, Salandra sosteneva la necessità di alcune restrizioni alle spese dei comuni, soprattutto «quando è tale la condizione delle cose, che gravi danni si osservano derivare dall'abuso, non dal difetto, della libertà»[31].

Molti pubblicisti, così, non esitavano a dare la colpa, almeno in parte, agli organismi di tutela. Un diligente segretario comunale, preoccupato per il minaccioso destino delle finanze locali, denunciò la negligenza e l'acquiescenza delle deputazioni provinciali. Egli mise in evidenza in particolare il crollo del comune di Firenze, apparentemente non previsto o prevenuto da alcuna autorità con compiti di controllo; completavano il quadro a tinte fosche le successive crisi di altre grandi città, come Napoli e Roma[32]. È stato comunque dimostrato che altre città furono invece capaci di procedere affrontando spese ugualmente consistenti, ma con conseguenze meno rovinose, senza che vi fosse un intervento da parte della deputazione provinciale. Negli anni Ottanta, ad esempio, Pisa poté liberamente raggiungere il più alto debito pro-capite fra tutte le principali città[33]. La città di Bologna, che tentò di

---

[30] Pepoli, citato in T. GRASSI, *Le finanze dei comuni. Considerazioni e proposte di riforme*, Recanati 1880, p. 24.

[31] A. SALANDRA, *Il riordinamento delle finanze...* cit., p. 659.

[32] Sulle finanze delle grandi città cfr. A. ERRERA, *Le finanze dei grandi comuni. Riforme ai prestiti e ai dazi di consumo in Italia*, Firenze 1882 e, più recentemente, G. CAROCCI, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Torino 1956, pp. 465-469.

[33] A. POLSI, *Le amministrazioni locali post-unitarie fra accentramento e autonomia: il caso del comune di Pisa (1860-1885)*, in «Società e storia», VI (1983), 22, p. 862.

creare una moderna organizzazione urbana, non venne affatto limitata nello sviluppo delle sue infrastrutture[34], e anche l'amministrazione romana sfuggì ad ogni controllo fino agli scandali finanziari dei primi anni Novanta[35].

Maurizio Ceccato, segretario al Ministero dell'interno al momento in cui scrisse il suo libro sulle finanze comunali, denunciò lo sperpero finanziario dei comuni e la concomitante crescita delle sovrimposte. Egli lamentava la fiacca applicazione della legge del 14 giugno 1874, per la quale erano da biasimarsi non solo le deputazioni provinciali ma anche i prefetti. Questi ultimi, diceva, in genere non si preoccupavano di annullare le deliberazioni dei consigli comunali che, nel corso dell'anno, votavano spese addizionali[36]. Non si può dire tuttavia che i prefetti fossero all'oscuro delle tristi condizioni della finanza locale. Nei loro rapporti periodici essi informavano il Ministero dell'interno, molto prima che le statistiche ufficiali venissero pubblicate, circa la buona o cattiva sorte dei «loro» comuni. A volte non si limitavano ad una descrizione della situazione, ma consigliavano il Ministero sul modo con cui riformare il sistema. Ad esempio, nel 1888 Giacinto Scelsi, prefetto di grande esperienza, espose il pietoso stato dell'economia locale in alcune parti della provincia di Bologna[37]. Cominciava la sua analisi dichiarandosi «convinto che non sia possibile fare della buona amministrazione, se buone ed assestate non sono le finanze»; proseguiva attribuendo la mancanza di iniziativa da parte dei comuni — a suo avviso la causa centrale del problema — in primo luogo alla «minore attitudine» degli amministratori locali e, in secondo luogo, alla «grande ristrettezza dei mezzi». Questa aveva origine a sua volta nell'aumento delle spese, soprattutto per gli stipendi ai dipendenti comunali; nella

---

[34] A. ALAIMO, *L'organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna dopo l'unità (1859-1889)*, Bologna 1990.

[35] M. GUERCIO, *La prefettura di Roma*, in ISAP, *Le riforme crispine*... cit., III, *Amministrazione locale*, pp. 813-814.

[36] M. CECCATO, *Sulle spese obbligatorie e facoltative delle provincie e dei comuni. Note agli art. 2, 3, 4 della legge 14 giugno 1874*, Roma 1883, p. 17. Ceccato fece carriera nell'amministrazione periferica, e venne nominato prefetto (dapprima prefetto reggente) di Reggio Calabria nel 1899.

[37] Su Scelsi, cfr. L. GAMBI, *Le statistiche di un prefetto del Regno*, in «Quaderni storici», XV (1980), pp. 823-866.

spesa inaspettatamente alta, superiore all'apposito fondo speciale, per le strade obbligatorie; infine nella spesa costantemente alta per l'assistenza ai poveri e la sanità pubblica.

«Strette da questi impellenti bisogni e dai molteplici altri servizi che le leggi pongono a carico dei comuni, tutte le tasse dovettero essere necessariamente accresciute, e la stessa sovrimposta elevata a così alta misura che ogni altro aumento tornerebbe non solo insopportabile, ma anche dannoso».

Non rimaneva che uno scarso spazio per le spese facoltative, «per quanto reclamate dalle esigenze dei tempi e dalla igiene». Tasse come quelle sul valore locativo e sui teatri non avevano senso in molte parti del paese, in quanto non esistevano beni tassabili a tale titolo. Una soluzione, concludeva Scelsi, poteva essere ricercata nella riduzione della pressione sui bilanci provinciali (attraverso un trasferimento delle voci di spesa sul bilancio dello Stato), cosa che a sua volta avrebbe messo fine al drenaggio delle risorse municipali da parte delle province[38]. Queste osservazioni non riflettevano soltanto la lunga esperienza di Scelsi all'interno della pubblica amministrazione, ma riecheggiavano anche le lamentele senza fine avanzate dai prefetti durante i decenni precedenti. Nel complesso, come si mostrerà più avanti, né lo Stato né le amministrazioni comunali e provinciali trovarono il modo di uscire dalla perdurante crisi della finanza locale. I dati aggregati dei bilanci comunali per le nostre tre province illustrano con maggiore precisione le deficienze del controllo delle finanze (tabella 5).

Questi dati devono essere valutati con molta attenzione. Si è già notato che l'attendibilità dei bilanci preventivi per illustrare le entrate e le spese reali è piuttosto scarsa. Inoltre, le statistiche includono solo le entrate e le spese effettive; nelle statistiche ufficiali, le categorie dei residui attivi e passivi svolgono un ruolo secondario, mentre in realtà erano sempre ritenuti elementi fortemente distorsivi del sistema delle finanze locali; i bilanci dei capoluoghi di provincia incidevano inoltre fortemente sul quadro complessivo. Quindi, i dati non devono essere accolti come indicatori chiari ed accurati dell'economia locale. Ciò nono-

---

[38] ACS, *Min. Int., Gab., Rapporti dei prefetti*, b. 5, fasc. 11, s.fasc. 5, *Rapporto sul secondo semestre del 1887*, 15 febbraio 1888.

TABELLA 5. – ENTRATE E SPESE COMUNALI PROVINCE DI VENEZIA, BOLOGNA E REGGIO CALABRIA (1871-1895)[39]
(*in milioni di lire*)

	1871	1876	1881	1886	1891	1895
PROVINCIA DI VENEZIA - *Entrate comunali*						
Entrate ordinarie:						
Redditi patrimoniali	113,3	93,2	100,1	129,8	146,5	307,5
Sovrimposte fondiarie	2.080,1	2.276,9	2.382,5	2.303,6	1.920,6	2.065,6
Tasse locali	561,2	473,7	603,5	677,0	614,8	560,1
Dazi di consumo	1.993,2	2.295,4	2.260,0	2.680,6	3.683,8	3.771,0
Entrate diverse	338,0	141,5	249,6	104,3	127,6	175,6
Entrate straordinarie	84,9	186,7	174,5	56,4	72,4	125,7
Residui attivi	139,6	82,5	61,8	167,9	269,1	156,7
Totale entrate effettive	5.310,4	5.549,9	5.832,0	6.119,6	6.834,8	7.162,3
PROVINCIA DI VENEZIA - *Spese comunali*						
Spese obbligatorie:						
ordinarie	4.637,5	3.752,3	4.028,3	3.484,6	4.471,0	4.924,1
straordinarie	751,7	411,0	684,6	633,7	484,3	808,7
Spese facoltative	—	1.032,7	972,7	1.367,0	1.529,8	1.293,6
Residui passivi	—	—	—	30,0	10,8	14,2
Totale spese effettive	5.389,2	5.196,0	5.685,6	5.515,3	6.485,0	7.040,7
PROVINCIA DI BOLOGNA - *Entrate comunali*[40]						
Entrate ordinarie:						
Redditi patrimoniali	166,0	351,9	391,3	303,1	306,5	414,0
Sovrimposte fondiarie	2.287,3	2.418,5	2.616,3	2.719,8	2.727,0	2.852,7
Tasse locali	1.159,3	1.454,2	1.636,8	1.852,2	2.041,0	2.087,0
Dazi di consumo	1.145,7	1.420,0	1.517,0	1.933,2	2.209,9	2.523,3
Entrate diverse	239,0	170,3	213,6	160,1	168,3	219,5
Entrate straordinarie	127,2	197,0	266,1	193,6	267,8	147,4
Residui attivi	81,6	167,7	55,3	110,5	74,0	362,1
Totale entrate effettive	5.206,1	6.179,8	6.796,4	7.272,5	7.793,6	8.605,9

[39] Per le fonti, cfr. nota 27, p. 179.
[40] Nel 1885 furono aggiunti alla provincia di Bologna 3 comuni.

Segue: TABELLA 5. – ENTRATE E SPESE COMUNALI PROVINCE DI VENEZIA, BOLOGNA E REGGIO CALABRIA (1871-1895)
(*in milioni di lire*)

	1871	1876	1881	1886	1891	1895
PROVINCIA DI BOLOGNA - *Spese comunali*						
Spese obbligatorie:						
ordinarie	4.623,1	4.316,1	4.727,5	4.932,0	5.506,4	5.956,0
straordinarie	505,7	689,7	824,7	798,6	1.154,7	981,2
Spese facoltative	—	955,6	1.126,0	1.292,3	1.483,0	1.079,6
Residui passivi	—	—	—	25,1	30,5	27,4
Totale spese effettive	5.128,7	5.961,4	6.678,2	7.047,9	8.174,6	8.044,2
PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA - *Entrate comunali*						
Entrate ordinarie:						
Redditi patrimoniali	365,9	455,9	452,6	472,6	485,3	521,1
Sovrimposte fondiarie	367,9	602,2	980,5	889,3	827,6	851,1
Tasse locali	200,3	248,3	406,0	322,3	404,2	410,2
Dazi di consumo	702,4	818,5	1.059,6	1.100,2	1.325,3	1.330,8
Entrate diverse	46,8	15,3	27,2	48,9	62,9	49,1
Entrate straordinarie	155,5	798,8	498,9	322,1	295,3	257,0
Residui attivi	288,0	333,6	268,0	239,6	170,2	227,7
Totale entrate effettive	2.126,8	3.272,5	3.692,8	3.394,8	3.570,7	3.647,1
PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA - *Spese comunali*						
Spese obbligatorie:						
ordinarie	1.401,9	1.431,4	1.804,5	2.044,1	2.225,7	2.409,2
straordinarie	1.163,3	1.406,8	2.128,6	1.095,3	996,8	863,4
Spese facoltative	—	585,3	204,2	377,1	512,7	310,8
Residui passivi	—	—	—	14,9	5,6	26,9
Totale spese effettive	2.565,2	3.423,5	4.137,4	3.531,5	3.743,7	3.610,3

stante, essi riescono a dare una qualche idea delle differenze strutturali fra le province e delle limitate possibilità di modificare l'andamento delle finanze comunali operando dall'alto. Il reddito comunale pro-capite nelle province di Venezia e di Bologna crebbe costantemente; quello della prima da 15,7 lire nel 1871 a 18,6 nel 1895, quello della seconda da 12,8 lire a 17,5 negli stessi anni. Il reddito comunale pro-capite nella provincia di Reggio Calabria aumentò da 6 lire nel 1871 a 9,9 nel 1881, per poi diminuire in seguito e oscillare attorno alle 9 lire. Questa diminuzione a Reggio ebbe origine senza dubbio nella prolungata crisi agraria calabrese, cominciata nei primi anni Ottanta con l'aumento della concorrenza internazionale sui mercati agricoli[41]. La spesa pro-capite crebbe gradualmente a Bologna, da 12,6 lire nel 1871 a 16,9 nel 1891, perdendo qualcosa nel 1895 (16,4); a Venezia oscillò fra 16,0 nel 1871, 15,1 nel 1876, 15,9 nel 1881, 14,9 nel 1886, 17,2 nel 1891 e 18,3 nel 1895. A Reggio la spesa pro-capite, di 7,3 lire nel 1871, raggiunse le 11,1 lire nel 1881, per poi abbassarsi ad un livello di poco inferiore alle 9 lire.

A Reggio e a Venezia le tasse locali non riuscirono mai a garantire il livello di entrate comunali desiderato. A Bologna la loro incidenza fu un po' più alta, soprattutto grazie alle maggiori entrate per la tassa di famiglia e per la tassa sul bestiame. In tutte e tre le province, d'altra parte, le sovrimposte sui terreni e sugli edifici continuarono a gravare sulle classi proprietarie, nonostante i tentativi di porvi un limite. Le spese facoltative, deludendo in qualche modo le richieste del governo, ebbero un peso relativamente piccolo sulla spesa effettiva totale, soprattutto a Reggio Calabria.

3. – *Il ruolo della deputazione provinciale.* Sebbene i compiti della deputazione provinciale non si limitassero soltanto alle questioni finanziarie, una discussione a proposito del suo ruolo sembra qui opportuna[42].

---

[41] L. IZZO, *Agricoltura e classi rurali in Calabria dall'unità al fascismo*, in «Cahiers Internationaux d'Histoire Economique et Sociale», III (1974), pp. 39 e seguenti.

[42] Sul ruolo e sulle funzioni della provincia nel periodo postunitario si veda A. POLSI, *Comuni e controlli: il ruolo e la funzione delle deputazioni provinciali dalla legge comunale del 1865 alla riforma crispina*, in *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, a cura di M. BIGARAN, Milano 1986, pp. 112-124; inoltre, V.G. PACIFICI, *La provincia nel Regno d'Italia*, Roma 1995.

In linea generale, il nostro modo di intendere il ruolo della deputazione provinciale è stato in qualche modo viziato dall'eccessiva importanza attribuita al fatto che il suo presidente fosse il prefetto. Nel corso degli anni successivi alla promulgazione della legge comunale e provinciale del 1865 la presidenza del prefetto era stata sottoposta a discussioni spesso caratterizzate da ragionamenti astratti. Il sistema della tutela a livello provinciale venne ereditato in parte dall'esempio belga, nel quale la controparte della deputazione era un consiglio di prefettura elettivo e stipendiato. Fino alla riforma del 1889 la deputazione provinciale esercitò una duplice funzione, agendo sia come organo esecutivo del consiglio provinciale che come organo di controllo di numerose attività amministrative dei comuni, in modo particolare quelle relative ai bilanci e alle liste elettorali. Con le riforme crispine le due funzioni furono divise fra la giunta provinciale amministrativa presieduta dal prefetto, che divenne l'organo di controllo, e la deputazione provinciale, che concentrava la sua attività esclusivamente sull'amministrazione provinciale e poteva scegliere il proprio presidente. Fino al 1889, perlomeno da un punto di vista giuridico, il prefetto, che riuniva nella sua persona funzioni governative e provinciali, occupò una posizione ambigua[43]. Ciò veniva spesso assunto come il sintomo evidente di un rigido accentramento. Nel 1869 il ministro dell'interno Girolamo Cantelli condusse un'approfondita inchiesta, che prese in considerazione le varie realtà amministrative nella periferia. Una delle domande riguardava la posizione del prefetto in relazione alla deputazione provinciale; la maggioranza dei prefetti e delle deputazioni provinciali tendevano a preferire il criterio dell'eleggibilità del presidente[44]; d'altra parte, essi erano abbastanza convinti che l'ingerenza del prefetto fosse utile. I deputati provinciali non erano sempre interessati al fastidioso esame dei bilanci e delle liste elettorali; essi erano privi della necessaria preparazione specifica, o semplicemente non avevano tempo di prender parte alle riunioni settimanali. Al contrario, il prefetto, attraverso i suoi compiti nella sfera dell'amministrazione provinciale, poteva

---

[43] S. ROMANO, voce *Deputazione provinciale*, in *Digesto italiano*, IX, parte 2ª, Torino 1898, p. 167.

[44] Un resoconto sommario delle risposte alla circolare di Cantelli venne dato in AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIII, sessione 1876-'77, *Documenti*, n. 33A, relazione della commissione (relatore A. Marazio) cit. (all. H).

mediare con discrezione fra il centro e la periferia. Nelle risposte al questionario ministeriale, di fatto, molti prefetti espressero la loro consapevolezza di stare svolgendo una missione nei confronti dei comuni[45]. Le loro interpretazioni potevano comunque divergere in maniera notevole. Luigi Torelli, all'epoca prefetto di Venezia, considerava l'eleggibilità del presidente della deputazione come un'erosione del compito del prefetto[46]. Achille Serpieri, prefetto di Reggio Calabria, che certamente non evitò di assumersi responsabilità nei confronti della sua provincia, rappresentava il punto di vista estremo secondo il quale la presenza del prefetto all'interno del consiglio provinciale doveva avere un carattere del tutto volontario[47]; d'altra parte, come presidente della deputazione, il prefetto, come Serpieri affermò altrove, «ha un esteso campo ad azione in beneficio della Provincia e sarebbe stato forse opportuno qui ed altrove, che ad una riforma, giustissima, si fosse lasciato maturare un poco più il tempo»[48]. Da Bologna, Cesare Bardesono di Rigras rimproverava la deputazione per la sua lentezza e scarsa coerenza, al punto che avrebbe preferito privarla dei suoi poteri di tutela[49].

I prefetti di Bologna mantennero sempre, dall'unità in poi, un atteggiamento in qualche modo sospettoso nei confronti delle attività della deputazione provinciale, che fin dall'inizio aveva assunto una posizione piuttosto autonoma. Nell'agosto del 1862 un aspro conflitto aveva rischiato di provocare una rottura fra il comune di Bologna e la deputazione. Quest'ultima aveva infatti preso alla lettera le disposizioni della legge comunale e provinciale del 1859 (a quel tempo ancora in vigore), criticando puntigliosamente, ma forse con scarsa cautela, le deliberazioni del consiglio comunale. La giunta comunale, di fronte a questo atteggiamento, aveva protestato fortemente, sollecitando il prefetto ad intervenire. Il consigliere delegato Carlo Balboni, facente funzione di prefetto, riuscì

---

[45] R. ROMANELLI, *Tra autonomia e ingerenza: un'indagine del 1869*, in ID., *Il comando impossibile...* cit., pp. 134-151.

[46] *Ibid.*, p. 149.

[47] *Ibid.*, pp. 148-149.

[48] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 977, rapporto del prefetto al Ministero sulle condizioni della provincia, 5 marzo 1869.

[49] AS BO, *Pref., Gab.*, b. 164, fasc. 6, rapporto del prefetto al Ministero dell'interno, 24 febbraio 1869, *Modificazioni alla legge comunale e provinciale.*

a calmare le acque[50], ma nel dicembre del 1862 sollecitò il Ministero a «sistemare la parte esecutiva di quelle attribuzioni che le nuove leggi sui comuni e sulle opere pie affidano alla Deputazione Provinciale in concorso col prefetto»[51].

Negli anni seguenti la deputazione sembrò seguire il proprio corso independente. Essa era alloggiata nell'ampio Palazzo d'Accursio, che ospitava anche la prefettura e il comune[52], e aveva il proprio staff per l'esame dei bilanci comunali. I resoconti delle 62 adunanze del 1877 (un sommario delle decisioni veniva pubblicato nel «Bollettino della Prefettura») mostrano che il prefetto vi prese parte solo 11 volte, mentre le altre 51 volte la funzione di presidente venne esercitata da un alto funzionario della prefettura. Durante gli anni Settanta, i citati rapporti semestrali dei prefetti menzionavano solo affrettatamente e sempre con parole di approvazione il progresso dell'amministrazione provinciale. Giovanni Mussi, che tenne la carica di prefetto dal dicembre 1880 al settembre 1882, lodò anche l'accuratezza del lavoro svolto dalla deputazione, sebbene essa provocasse talvolta gravi ritardi. È interessante rilevare come egli formulasse anche una lieve critica alla deputazione, vale a dire «un certo carattere di autonomia che non è nell'attuale legislazione e non si usa nel restante Regno»: tutta la sua corrispondenza passava senza la firma del prefetto, riceveva la posta direttamente, firmava contratti, assegnava per conto proprio la redazione dei rapporti ai propri membri e sorvegliava gli uffici provinciali. Nessun prefetto prima di lui, continuava Mussi, aveva osato alludere a quel fenomeno, in modo particolare perché l'amministrazione non aveva per niente sofferto a causa della risolutezza della deputazione provinciale. Per il momento Mussi si astenne dal compiere ulteriori passi, nell'attesa di una riforma della legge comunale e provinciale[53]. Egli aveva probabilmente riposto le proprie speranze nel progetto di legge Depretis, presentato in Parlamento nel maggio del 1880, che tuttavia, come quelli precedenti, non

---

[50] *Ibid., Intendenza generale, Archivio riservato*, b. 14, corrispondenza fra il Comune di Bologna e il prefetto (12, 24 e 30 agosto 1862).

[51] *Ibid.*, b. 13, lettera del prefetto al Ministero, 21 dicembre 1862.

[52] N. RANDERAAD, *The State in the Provinces: the Prefecture as a Palace after Unification*, in *The Power of Imagery. Essays on Rome, Italy and Imagination*, a cura di P. VAN KESSEL, Roma 1993, pp. 98-108.

[53] AS BO, *Pref., Gab.*, cat. IX (1884), relazione sullo spirito pubblico nel primo semestre del 1881, 1° luglio 1881.

completò il suo *iter*. Nel suo rapporto sul primo semestre del 1883 Efisio Salaris, il successore di Mussi, ripeté le osservazioni sul modo di procedere della deputazione provinciale, aggiungendo che alle adunanze non prendeva parte neppure un segretario di prefettura[54]. L'indipendenza dell'organismo era ulteriormente dimostrata da una lettera al prefetto, che gli ricordava come fosse piuttosto urgente far sì che i comuni seguissero scrupolosamente la legge del 1874. L'amministrazione provinciale aveva previsto ulteriori sovrimposte fondiarie, e quindi, al fine di proteggere gli interessi terrieri da un'eccessiva tassazione, riteneva che i comuni dovessero restringere le spese[55]. Il prefetto rispose prontamente con una circolare in proposito, diretta ai sindaci[56]. Non molto dopo che la riforma di Crispi era stata introdotta, Giacinto Scelsi espose in una relazione la particolare situazione dell'amministrazione provinciale di Bologna; sebbene vi lodasse la deputazione per il suo lavoro coscienzioso e imparziale egli notò che, in contrasto con la sua stessa esperienza in altre province, essa procedeva in un certo senso al di fuori delle vie ordinarie. Le sue adunanze non si tenevano negli uffici della prefettura ma in una stanza dell'amministrazione provinciale; i funzionari della prefettura, quindi, non avevano voce in capitolo sulle decisioni. Erano gli stessi deputati provinciali, al posto del prefetto, che ripartivano il lavoro da svolgere[57].

I prefetti bolognesi non approfondirono mai il problema di determinare da dove avesse origine questo mascherato «autogoverno» dell'amministrazione provinciale. È comunque suggestivo risalire ad un editto papale del 1831, che rafforzava i meccanismi decisionali a livello provinciale. Da allora (e ancora di più dopo un ulteriore editto del 1850) la provincia era divenuta in una certa misura un corpo rappresentativo locale, in parte eletto dal basso[58]. Inoltre, nel periodo dell'annessione

---

[54] ACS, *Min. Int., Gab., Rapporti dei prefetti*, b. 5, fasc. 11, s.fasc. 1, rapporto sul primo semestre del 1883, 30 luglio 1883.

[55] AS BO, *Pref., Arch. gen. (1883)*, serie 1ª, cat. 25, fasc. 13, lettera della deputazione provinciale Ral prefetto, 25 ottobre 1883.

[56] *Circolare della Prefettura di Bologna*, 7 ottobre 1883, n. 11422.

[57] AS BO, *Pref., Gab. (1888)*, cat. 9/1, relazione sullo spirito pubblico e sui servizi amministrativi nel primo semestre del 1887, 20 settembre 1887.

[58] E. ROTELLI, *Gli ordinamenti locali preunitari*, in ID., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano 1978, pp. 96-117.

(1859-'60) le autorità provinciali vollero assicurare la propria supremazia sui comuni circostanti; infatti sotto il regime pontificio Bologna non aveva mai rivestito il ruolo di capitale regionale[59]. Dopo l'unità l'energica *élite* locale bolognese, rappresentata nel consiglio provinciale, cercò di conservare una certa indipendenza, non solo mantenendo vigile l'attenzione sui comuni della provincia, ma anche facendo resistenza alla supremazia legale del prefetto. Non è forse una coincidenza che nel 1861 Marco Minghetti, dopo il fallimento del suo progetto di decentramento, ritornò a Bologna per divenire presidente del consiglio provinciale (un posto che dovette lasciare quando assunse la guida di un altro ministero nel 1863). Un uomo della sua statura avrebbe ben potuto essere capace di controbilanciare il prefetto e di gettare le basi per garantire un ambito privilegiato all'amministrazione provinciale. Inoltre, dal 1877 fino alla sua morte nel 1886, cioè negli anni in cui l'autonomia della provincia andò chiaramente manifestandosi, Minghetti tenne ancora una volta la presidenza del consiglio provinciale.

Che le deputazioni in altre province venissero spesso imboccate dalle prefetture (come Scelsi aveva in un certo senso supposto) è provato dal caso di Reggio Calabria. Poco dopo la promulgazione della legge comunale e provinciale del 1865 il Ministero e il prefetto cercarono di convincere l'amministrazione provinciale ad assumere almeno altri sei impiegati. La deputazione, nonostante questi suggerimenti dall'alto, rifiutò di assumere più di tre impiegati, limitando così a priori il proprio campo di azione[60]. Nel 1878 il Ministero dell'interno emanò una circolare contenente domande relative al lavoro di segreteria in supporto all'attività delle deputazioni provinciali[61]. Il prefetto di Reggio rispose che erano i suoi funzionari a fornire tale servizio, e che si augurava che quella pratica potesse continuare:

«la esperienza mi ha convinto che le deputazioni provinciali, ad eccezione degli affari della provincia, non si occupano di quella di tutela; per modo che le prefetture in

---

[59] I. ZANNI ROSIELLO, *L'unificazione politica e amministrativa nelle 'provincie dell'Emilia' (1859-60)*, Milano 1965, p. 91.

[60] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 176, lettera del Ministero al prefetto, 9 giugno 1865, e risposta, 30 giugno 1865.

[61] *Circolare del Ministero dell'interno*, 2 settembre 1878, n. 15900-2.

tutti gli affari, meno per quelli relativi alle liste elettorali, ed alle elezioni, oltre della esposizione del fatto, sono costrette a formulare anche lo schema del dispositivo delle deliberazioni, altrimenti gli affari andrebbero in dimenticanza»[62].

I conflitti politici all'interno del consiglio provinciale potevano danneggiare i lavori della deputazione. Era proprio questa la principale obiezione avanzata dagli stessi osservatori contemporanei. Più sopra si è accennato alle critiche di Salandra; in modo analogo Pio Sabbatini, professore di diritto amministrativo nell'Università di Modena, disapprovava il sistema di tutela esercitato dalla deputazione. A suo parere il prefetto, sempre interessato a mantenere tranquilla la situazione, non era nella posizione migliore per sorvegliare le procedure[63]. Nel corso del 1877 il prefetto di Venezia, il conte Luigi Sormani Moretti, si trovò alle prese con questo problema. Nella sua relazione sul secondo semestre del 1877 scrisse che un conflitto sullo scioglimento delle istituzioni di carità (questione ad alto rischio a Venezia) aveva provocato una divisione all'interno della deputazione. Fino a pochi anni prima la deputazione aveva lavorato in modo abbastanza autonomo, spedendo la propria corrispondenza e facendo uso dei propri impiegati. I regolamenti per la deputazione provinciale di Venezia, approvati il 18 marzo 1869, stabilivano esplicitamente che fosse nominato un dirigente, con i seguenti compiti: dividere gli affari fra i vari membri, rimandare indietro quei documenti che non potevano essere presi in considerazione, apporre una firma su tutta la corrispondenza e soprintendere agli uffici e agli impiegati dell'amministrazione provinciale[64]. Il compito del prefetto veniva così notevolmente ridotto. Il predecessore di Sormani, durante l'ultimo anno del suo incarico, aveva iniziato a riprendersi alcune delle responsabilità che gli erano attribuite per legge. Sormani aveva proseguito su questa linea, in quanto, diceva, erano troppe le cose che dipendevano dal lavoro di un singolo deputato assiduo. La crisi sulla questione degli istituti di carità, che si rivelò essere collegata

---

[62] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 176, fasc. 5968, lettera del prefetto (Lamponi) al Ministero, 10 settembre 1878.

[63] P. SABBATINI, *Della tutela amministrativa...* cit., pp. 145-149.

[64] AS VE, *Pref., Arch. gen. (1867-'71)*, fasc. 4, 28/41, *Regolamento interno della Deputazione provinciale di Venezia.*

anche all'interferenza dello Stato, gli dette ragione. Diversi membri della deputazione furono costretti a dare le dimissioni, e cominciò un periodo di inattività, che a sua volta impedì la cooperazione fra il prefetto e l'amministrazione provinciale[65].

4. – *Il difficile avvio del sistema della finanza locale.* Per poter valutare le attività dei prefetti e delle deputazioni provinciali è utile distinguere vari periodi all'interno dei decenni che stiamo analizzando: gli anni della formazione, dall'unità al completamento del quadro normativo della tassazione locale (1874); i quindici anni successivi, segnati da difficoltà economiche per le amministrazioni locali, fino alla riforma crispina; infine il periodo che arriva al volgere del secolo, caratterizzato da un controllo più ravvicinato e dal passaggio ad un diverso rapporto fra lo Stato e il governo locale (nella direzione della municipalizzazione, a cui saranno qui dedicati solo alcuni cenni).

La transizione verso lo Stato unitario e l'entrata in vigore della nuova legislazione misero seriamente alla prova la gestione finanziaria delle amministrazioni locali. I comuni acquisirono un maggior grado di libertà nelle spese, ma furono aggravati da un cumulo di prescrizioni burocratiche: nuovi moduli e formalità, una più complessa procedura di compilazione dei bilanci e dei conti consuntivi, nuovi regolamenti e inventari, ecc. Soprattutto negli Stati non piemontesi si dovette tener conto di un inevitabile periodo di adattamento. Inoltre, fra il 1860 e il 1865 la legge comunale e provinciale, ereditata dal Regno di Sardegna, non venne applicata osservandone esattamente le norme, in quanto molti erano in attesa di rapide e sostanziali riforme. Dopo la promulgazione della nuova legge del 1865, che non soddisfece le aspettative, si aprì un ulteriore periodo di incertezza; il governo, spinto dal desiderio di pareggiare il bilancio, continuò ad introdurre aggiustamenti del sistema fiscale, finendo tuttavia col gettare i comuni in uno stato di costante agitazione. La «Rivista amministrativa del Regno» cercò di offrire il suo pieno sostegno pubblicando, a scopo educativo, le «vicende di un resoconto comunale» inviato avanti e indietro fra il consiglio comunale e il consiglio di

---

[65] *Ibid., Pref., Gab. (1877-'81)*, cat. 19, 1/1, relazione sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1877, inoltrata il 4 febbraio 1878.

prefettura[66]. Le prime inchieste su scala nazionale a proposito dell'andamento dei servizi amministrativi misero in luce, fra le altre cose, che molti bilanci e conti consuntivi dei comuni erano in arretrato di anni, per non citare gli inventari delle proprietà comunali[67]. La situazione migliorò solo gradualmente: nel 1870 erano in arretrato 6.968 conti consuntivi, nel 1871 6.970, nel 1872 5.216; nel 1870 i comuni che avevano regolarmente compilato i propri bilanci erano 2.913, nel 1871 3.796, nel 1872 4.774. Molti prefetti mettevano sotto accusa la mancanza di personale, che ostacolava le procedure di revisione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi. Il Ministero dell'interno tentò di offrire un rimedio istituendo una specifica classe di ragionieri di prefettura (con regio decreto del 20 giugno 1871), i quali si trovarono immediatamente sovraccaricati di lavoro. Il ragioniere della prefettura di Venezia si lamentò apertamente dell'ampia varietà di attività alle quali doveva sovrintendere con i soli due impiegati assegnati al suo ufficio (controllo dei bilanci e dei conti consuntivi di comuni, fabbricerie e consorzi, gestione della contabilità carceraria di p.s. e Depositeria)[68]. Il Ministero, pur avendo riconosciuto l'importanza del controllo dei bilanci, non aveva messo a disposizione fondi per impiantare un efficiente servizio di ragioneria nelle prefetture:

> «l'esame dei preventivi e consuntivi dei comuni e delle provincie richiede uno studio svariato e difficile, al quale l'abilità sola del computista è lungi di poter bastare, ma fa mestieri specialmente quella dell'esperto amministratore, massime per suggerire all'uopo i provvedimenti che valgano a rassettare la gestione economica di quelli ove si trova disordinata, e procacciare a molti altri i mezzi di provveder convenientemente alla scuola, all'asilo, all'igiene, alle vie, e a ogni altro civile miglioramento»[69].

Non sorprende che nei primi anni dello Stato unitario si verificassero numerosi casi di disordine amministrativo, che di solito si accompagnavano a evidenti forme di malgoverno finanziario. Il comune di Castel

---

[66] In «RAR», XXI (1870), pp. 553-570; pubblicato anche in C. BELTRAMI, *La nuova guida per gli uffizi comunali*, II, Torino 1873, pp. 145-154.

[67] N. RANDERAAD, *L'amministrazione periferica nell'Italia liberale: una ricerca in corso*, in «RTDP», XL (1990), pp. 1216-1218.

[68] AS VE, *Pref., Gab. (1872-'76)*, cat. 19, 1/1, relazione sull'andamento dei servizi amministrativi della provincia nel primo semestre del 1875 rispettivamente alla ragioneria, 28 giugno 1875.

[69] *Relazione a S.M., fatta da S.E. il Ministro dell'Interno, in udienza del 10 giugno 1873, sull'andamento dei servizi amministrativi nell'anno 1872*, in «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia», 26 giugno 1873, n. 175.

San Pietro in provincia di Bologna (circondario di Imola) venne disciolto nell'ultima parte del 1860 (l'annessione formale dell'Emilia al Regno di Sardegna era avvenuta a marzo). Precedentemente, in quello stesso anno, Carlo Mayr, l'intendente generale (precursore del prefetto), e il sotto-intendente di Imola si erano già scambiati pareri a proposito della scarsa affidabilità degli impiegati municipali, ostili all'assetto del nuovo Stato. L'ispettore dell'Intendenza inviato in quella città affermò che c'era molta riluttanza ad accettare e a dare avvio alle nuove istituzioni, e che le entrate comunali venivano gestite in modo spensierato. Perfino l'intendente generale fece visita al comune, per poter verificare le accuse relative a cambiamenti operati nei ruoli della tassa sul focatico dopo la loro approvazione ufficiale. In una lettera al Ministero dell'interno, Mayr faceva presente che a Castel San Pietro era cambiato poco o nulla dopo la caduta del regime pontificio. I vecchi impiegati comunali avevano mantenuto i propri posti e continuavano ad essere influenti; nel passato, grazie alla loro benevolenza nei confronti del governo clericale, essi si erano guadagnati una condizione di impunità, che si esplicava in una sorta di autogoverno, per cui le leggi e i regolamenti esistenti venivano interpretati a piacere dagli impiegati municipali. I conti consuntivi del comune erano in grave arretrato, e i bilanci per il 1860 e il 1861 erano quindi pure congetture. La goccia che fece traboccare il vaso fu la manomissione dei ruoli della tassa sul focatico: la visita del prefetto indusse il comune a sospendere gli impiegati comunali coinvolti nella truffa. Lo scioglimento che seguì ebbe l'effetto desiderato: furono eletti nuovi consiglieri e il delegato straordinario, che amministrò temporaneamente il comune, mise in piedi una migliore organizzazione dei servizi municipali[70].

Nel corso degli anni Sessanta i prefetti di Reggio Calabria continuarono a lamentarsi dei casi di difettosa amministrazione nella loro provincia. Fra le altre cose, notavano un profondo malumore per la tassazione indiretta; le amministrazioni comunali erano riluttanti ad introdurre tasse, ma in tal modo danneggiavano se stesse e lo Stato; le spese obbligatorie venivano in genere trascurate e molti servizi pubblici non venivano quindi avviati. All'inizio del suo incarico Cesare Bardesono, prefetto dal 1865

[70] AS BO, *Intendenza generale, Archivio riservato*, b. 7.

al 1868, promise di ingaggiare un'incessante battaglia contro i difetti dell'amministrazione. Sembra, tuttavia, che quando il suo successore Achille Serpieri entrò in carica, ben poco fosse cambiato; in uno dei suoi primi rapporti periodici al Ministero egli registrò che gli arretrati nei conti consuntivi di molti comuni arrivavano a cinque anni. Serpieri mise in piedi una sezione straordinaria, composta da un consigliere di prefettura, un segretario e uno scrivano, che doveva dedicarsi completamente ai conti comunali; inoltre invitò i tesorieri comunali a sottoporre i conti consuntivi in ritardo entro il termine di un mese, sotto pena di una multa di 200 lire[71]. In una circolare ai sindaci si soffermò a spiegare elaboratamente quali erano i vantaggi di una contabilità regolare; era sua ferma intenzione, scriveva, chiudere i precedenti anni finanziari, per poter calcolare con precisione i residui attivi e passivi da liquidare, che in qualche caso si trascinavano da decenni. La sistemazione dei conti intendeva dare un nuovo impulso all'amministrazione locale; gli uomini «onesti» venivano incitati a prendere parte al governo comunale, per poter ottenere il consenso della popolazione:

> «Mio fermo proposito è che una diligente ed onesta Amministrazione chiami verso gli Amministratori a fiducia degli amministrati e dia cominciamento ad un'êra di riparazione in cui non sia più lecito vituperare con insinuazioni maligne chi si adopera per la cosa pubblica, né di questo malvezzo si tragga argomento dal modo con cui si compiono gli atti che più vitalmente interessano i contribuenti. (...) Non ultima causa dei mali di alcune Amministrazioni Comunali è l'astensione degli uomini intelligenti e coscienziosi, i quali temono di porre le mani in aziende in cui la irregolarità e la confusione fanno loro temere di compromettere la propria pace, e reputazione. Sotto gli auspicî delle libere istituzioni quel Comune può chiamarsi all'altezza della propria missione, in cui vi sia una giusta ambizione di partecipare alla cosa pubblica e dare l'opera propria in beneficio dei proprî concittadini. Ma ciò non può sperarsi dove si proceda a caso nelle spese pubbliche e queste non possono equilibrarsi ai pubblici bisogni, senza la più puntuale ed esatta cognizione dell'applicazione e del maneggio del danaro pubblico»[72].

In questo modo, non limitandosi alle questioni finanziarie, Serpieri riassumeva gli obiettivi del suo incarico. I suoi sforzi, per quanto riguarda i conti comunali, ebbero successo; nel giugno e nel luglio 1868 ne

---

[71] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, rapporto del prefetto al Ministero, 20 giugno 1868.
[72] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 21 maggio 1868, n. 15.

vennero approvati circa 150 dal consiglio di prefettura, fatto che consentì di ridurre gli arretrati (fino al 1866 incluso) a meno di 100[73]. Nonostante ciò, si dovette arrivare al 1870 prima che la situazione fosse ricondotta ad una ragionevole normalità.

Nella relazione generale per il 1870 Serpieri, che restò in carica a Reggio Calabria fino all'ottobre del 1871, lamentò il fatto che fossero necessari continui richiami. Che l'amministrazione locale fosse sonnolenta non appare soltanto dai bilanci, ma forse ancora di più dai conti consuntivi, che erano stati appena approvati, nonostante l'opposizione di «una forza d'inerzia la più deplorevole e la più difficile a superarsi per deludere l'azione governativa e la tutoria». Serpieri considerava il suo terzo anno nel capoluogo calabrese come quello più impegnativo. Senza sprecare parole, elencò le incessanti attività della prefettura sulle questioni finanziarie: l'imposizione di sanzioni ai comuni che ritardavano l'invio dei conti consuntivi; gli stanziamenti *ex officio* nei bilanci delle spese per la costruzione di strade, l'istruzione pubblica e i cimiteri; l'invio di commissari per ottenere i prescritti inventari; l'intervento della deputazione provinciale per assicurare l'applicazione delle imposte locali; la costante emanazione di direttive per la compilazione dei regolamenti comunali; le rigorose misure per controllare la gestione delle tesorerie comunali e la sistemazione dei vecchi conti; infine, le frequenti istruzioni per l'organizzazione delle istituzioni di carità[74].

Le vicissitudini dell'amministrazione finanziaria a Melito Porto Salvo sono utili per illustrare lo zelo amministrativo messo in atto da Serpieri; allo stesso tempo, esse mostrano che le resistenze, talvolta risalenti al periodo preunitario, erano più forti degli stessi strumenti di cui i prefetti potevano disporre. I conti consuntivi di Melito per gli anni 1863-1866 vennero approvati in breve successione nell'estate del 1868, nel quadro dell'intenso programma lanciato da Serpieri per mettere in pari le amministrazioni. Per ogni conto consuntivo il consiglio di prefettura dovette inviare il cosiddetto foglio di dubbi, con domande circa le singole materie prese in considerazione. Ad esempio, il foglio di dubbi relativo al conto consuntivo per il 1865 elencò irregolarità di vario tipo: erano stati

---

[73] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, relazione del prefetto al Ministero, 12 agosto 1868.

[74] *Ibid.*, rapporto del prefetto al Ministero, 15 aprile 1871.

commessi molti errori di procedura; una gran parte dei fondi erano stati spesi senza l'approvazione della giunta comunale o del consiglio, e inoltre per molte voci mancava la necessaria documentazione[75]. Il conto consuntivo per il 1867 indusse il prefetto a ordinare un'inchiesta giudiziaria; a parte le «immense irregolarità», si era rilevato che né i revisori comunali, né la giunta, né tantomeno il consiglio avevano visionato il conto consuntivo prima che questo venisse inoltrato alla prefettura[76]. Dall'approvazione dei conti consuntivi negli anni successivi apprendiamo che il numero degli ex-tesorieri indebitati con il comune per appropriazione di saldi di cassa andò aumentando. Inoltre, ogni anno venivano imputate ingenti somme nei bilanci e nei conti consuntivi, a titolo di residui attivi e passivi. Sulla base del conto consuntivo del 1874 Emidio Tomasini, un funzionario dell'amministrazione provinciale incaricato della sistemazione dei vecchi conti fino al 1873, calcolò che su un totale di 34.794 lire di crediti se ne potessero effettivamente incassare solo 13.317. Era solo quest'ultima cifra, quindi, alla quale la prefettura aggiunse in seguito 3.000 lire, che avrebbe dovuto figurare in bilancio. D'altra parte, delle 40.000 lire di residui attivi, solo 1.723 avrebbero dovuto essere aggiunte a quelli del 1874[77].

Queste brevi notazioni bastano a dimostrare che la gestione finanziaria degli amministratori di Melito lasciava molto a desiderare. Spesso si rendevano necessari aggiustamenti dall'alto, e non solo, come si è visto nei capitoli precedenti, per trovare una soluzione alle desolanti prospettive finanziarie. Il delegato straordinario Temistocle Tannarelli, che amministrò provvisoriamente Melito nel 1875, accusò le diverse amministrazioni comunali di sprecare il denaro pubblico a loro vantaggio. Tannarelli spiegò che tutti i consiglieri comunali erano per qualche verso coinvolti nei contratti stipulati dal comune; come se non bastasse, non gli era stato possibile trovare alcun documento o registro dal quale ricavare il reale stato attivo

---

[75] *Ibid., Pref., Arch. gen.*, inv. 32/2, fasc. 44, conto consuntivo del comune di Melito Porto Salvo (1865).

[76] *Ibid.*, inv. 32/3, fasc. 10, conto consuntivo relativo al 1867, lettera del prefetto al pretore di mandamento di Melito Porto Salvo, 22 dicembre 1868.

[77] *Ibid.*, conti consuntivi sul 1873 e 1874. Che tali somme fossero cospicue lo si ricava, ad esempio, dalle entrate comunali del 1874, che ammontavano a 19.866 lire. L'assistenza di Tomasini venne richiesta durante il periodo dello scioglimento del consiglio comunale nel 1875.

e passivo del comune[78]. Nel 1878 un'ispezione condotta dal consigliere di prefettura Giacomo Maglieri mostrò che lo stato delle finanze di Melito continuava ad essere disastroso. Fin dal 1866 non c'era stato un cassiere che non si fosse indebitato con la tesoreria comunale. Maglieri calcolava che il *deficit* di Melito ammontasse a circa 66.000 lire, e che i crediti per 15.000 lire fossero probabilmente non riscuotibili. Il comune, incapace di pagare le persone a cui dava lavoro, emetteva mandati di pagamento che in seguito passavano di mano con perdite considerevoli per il primo intestatario. In proposito si faceva l'esempio di un appaltatore, che non potendo incassare l'ordine di pagamento di 320 lire in suo favore, lo aveva venduto ad una persona del paese per 250 lire. Questi (che, per uno scherzo della sorte, all'epoca dell'ispezione era diventato assessore) cercò a sua volta di utilizzare il mandato comunale per pagare l'affitto di un appezzamento di terra da lui condotto, di proprietà del comune. Di fronte ad un rifiuto, fece causa all'amministrazione comunale, che perse il processo e venne multata per 300 lire di spese. In modo analogo tutti i creditori tentavano, per quanto possibile, di impossessarsi di parte del reddito comunale[79]; perfino gli impiegati municipali finivano per ricorrere a questi metodi, appropriandosi, per mezzo di terzi, del reddito di un'imposta, fino a che la cassa comunale non aveva denaro per pagar loro lo stipendio[80].

Una potenziale fonte di reddito per Melito erano i proventi derivanti dallo scioglimento di promiscuità dei beni ex feudali ed ecclesiastici. Dal tempo dell'abolizione del feudalesimo nel 1806 e dell'introduzione dei regolamenti del 1811 sulla ripartizione delle terre demaniali (la cosiddetta ordinanza Masci) non era stata ancora trovata una definitiva sistemazione dei lotti di terreno in questione. Da una parte, gli abitanti del paese continuavano ad esercitare i loro antichi diritti di pascolo e di legnatico, consentiti dalla legislazione napoleonica; dall'altra, alcuni dei lotti ex-feudali furono venduti e i nuovi proprietari, in modo particolare i marchesi Ramirez, ne reclamarono il pieno possesso. Ciò naturalmente dette origine a continue controversie fra i contadini locali e la famiglia Ramirez (che

---

[78] *Ibid., Pref., Gab.*, b. 20, fasc. 86, rapporto del delegato straordinario Tannarelli al prefetto, 29 settembre 1875.

[79] *Ibid.*, rapporto del consigliere di prefettura Maglieri al prefetto, 3 aprile 1878.

[80] *Ibid.*, rapporto del prefetto al Ministero dell'interno, 10 aprile 1880.

risiedeva a Reggio). Nel periodo della Restaurazione i primi riuscirono a difendere i loro usi civici, e ciò li portò a scontrarsi con il comune, che — almeno in teoria — poteva trarre un gran vantaggio dalla vendita delle rimanenti terre demaniali. Con l'unità venne emanato un nuovo decreto (1° gennaio 1861), che prescriveva il completo scioglimento di tutte le promiscuità esistenti; il prefetto Giuseppe Cornero, nella sua qualità di regio commissario demaniale, ordinò così lo scioglimento, accantonando per il comune un quarto delle terre migliori e più vicine al centro del paese. La famiglia Ramirez fece immediatamente appello, ma il caso non giunse mai ad una conclusione soddisfacente. Nel 1868 la legge sull'Asse ecclesiastico assegnò un quarto delle terre della Chiesa alla comunità. Sotto il prefetto Achille Serpieri il comune e Vincenzo Ramirez raggiunsero un accordo, ma per i venti anni successivi le terre di Antonio Ramirez e di alcuni altri rimasero motivo di conflitto. Durante la crisi agraria degli anni Ottanta sarebbe stata auspicabile una divisione delle terre fra i piccoli proprietari per porle a coltura; inoltre, fin dal 1884 il comune pagò l'imposta fondiaria sulle terre che gli erano state assegnate, ma che non erano state ancora effettivamente capitalizzate. La mancata assegnazione delle quote fu in questi anni un fenomeno ricorrente in provincia, e i prefetti si lamentarono spesso nei loro rapporti semestrali dell'apatia dei comuni a tale riguardo. Spesso, i comuni non potevano pagare in anticipo i costi amministrativi o pagare gli agenti demaniali; in alcune occasioni, la prefettura doveva obbligare le amministrazioni comunali a stanziare le somme necessarie in bilancio. D'altra parte, se si rilevava che gli agenti demaniali trascuravano il loro compito, venivano presi provvedimenti adeguati nei loro confronti. Nel 1887 il prefetto Paternostro si impegnò in una vasta epurazione del personale in questione[81]. A Melito Porto Salvo, dopo estese verifiche, vennero divisi i pochi appezzamenti restanti, fino a che nel 1894 il commissario regio per i demani, chiudendo finalmente la questione, non elaborò un progetto finale per l'assegnazione delle quote in conformità allo spirito dell'ordinanza Cornero del 1863[82].

---

[81] Rapporto sulla seconda metà del 1887, 13 marzo 1888, in P. BORZOMATI, *La Calabria dal 1882 al 1892 nei rapporti dei prefetti*, Reggio Calabria 1974, p. 185.

[82] N. DEL POZZO, *Scioglimento di promiscuità dei beni ex feudali ed ecclesiastici del Marchese Ramirez sig. Antonio*, Reggio Calabria 1894.

Nel complesso, il comune fu per lungo tempo privato del reddito che poteva legalmente reclamare. La questione dei demani, tuttavia, ebbe un altro effetto imprevisto: la divisione della proprietà eseguita negli anni Sessanta e nei primi anni Settanta non produsse, come aveva sperato il governo, una nuova classe di proprietari fra i contadini. Il prefetto Lamponi notava nel 1880 come i contadini che erano entrati in possesso di appezzamenti di terra avessero semplicemente fatto da prestanome ai consiglieri e ai proprietari più grandi, che in realtà avevano diviso fra loro le terre demaniali[83]. Così, si portò un perenne conflitto di interessi dentro un consiglio comunale già lacerato dalle lotte interne consuete in una piccola comunità. Come si è visto, questa situazione condusse a numerosi scioglimenti, senza che si potesse mai raggiungere una vera soluzione.

In Calabria — e in generale nel sud Italia — uno dei più urgenti problemi era quello della costruzione di una rete di comunicazioni. All'epoca dell'unificazione la lunghezza complessiva delle strade percorribili in provincia di Reggio ammontava a soli 180 km: la strada nazionale (73 km) da Rosarno a Villa San Giovanni, 67 km di strade provinciali e 40 km di strade comunali[84]. Ma perfino le poche strade esistenti erano frequentemente bloccate da alluvioni e frane. In inverno era impossibile viaggiare su strada, e nelle selvagge alture dell'Aspromonte un viaggiatore poteva avventurarsi solo a proprio rischio, anche dopo che il brigantaggio era stato sconfitto. I paesi del circondario di Gerace, roccaforti dell'isolamento, erano in maggior parte situati in montagna, e lo spostamento della popolazione verso il mare avvenne con ritmi molto lenti. Bisognò arrivare fino al 1934 prima che la città inferiore di Locri (Gerace Marina) assumesse i compiti amministrativi della più interna e più elevata Gerace.

Lo Stato si assunse immediatamente la responsabilità di continuare la strada nazionale delle Calabrie, da Rosarno verso Reggio, e la costruzione della ferrovia ionica. Gran parte dell'iniziativa venne comunque

---

[83] AS RC, *Pref., Gab.*, rapporto del prefetto al Ministero dell'interno, 10 aprile 1880.

[84] A. SERPIERI, *Relazione sulle condizioni amministrative, economiche e morali della provincia di Reggio di Calabria, letta al consiglio provinciale inaugurando la sua sessione ordinaria 1870*, Reggio Calabria 1870, all. I.

lasciata alle amministrazioni provinciali e comunali. Ma con le leggi del 1868 e del 1869 la loro autonomia in questo campo venne in parte ridimensionata; ai comuni e alle province si chiedeva di stanziare fondi per un consistente programma di costruzioni sussidiato dallo Stato (alla fine, i comuni potevano essere costretti). La prefettura venne incaricata dell'organizzazione del lavoro preparatorio, come la laboriosa raccolta degli elenchi di classificazione delle strade comunali[85]. Serpieri svolse con scrupolo il proprio compito, richiamando i comuni, con un'incessante serie di circolari, non solo a compilare gli elenchi in questione, ma anche ad accantonare denaro e ad organizzarsi in consorzi. Evidentemente egli prese a cuore la questione, perché, come affermava lui stesso, «nella sua soddisfazione consiste quella di molti interessi, per non dire la chiave di tutti, non essendo quasi possibile una buona amministrazione senza strade»[86] e, spingendo il suo ragionamento ancora oltre, «solo mediante le strade potrà circolare nelle sue membra il sangue vitale delle libere istituzioni»[87]. Tuttavia, come per altre parti del suo progetto amministrativo, convincere gli amministratori locali a collaborare era un'impresa difficile; di fatto, fu questa la principale ragione che lo portò a compiere regolari ispezioni in loco. «Dare impulso a molti lavori stradali in corso, [...] risolvere quistioni, [...] animare i comuni, che ne sono i più bisognevoli, per le strade obbligatorie», dichiarava Serpieri, era il motivo che stava dietro ai suoi viaggi in provincia, che — proprio a causa dei pessimi collegamenti — richiedevano lunghi periodi di assenza da Reggio[88].

Nel 1863 Giuseppe Antonio Pasquale, nella sua acuta descrizione della provincia, aveva già fissato le cause del lento sviluppo e della

---

[85] Si trovò, dopo un anno dalla promulgazione della legge del 30 agosto 1868, che alcuni comuni non avevano redatto le classificazioni (che quindi dovettero essere messe in vigore con decreto prefettizio). Inoltre, si previde che molti comuni fossero poco favorevoli o incapaci di accantonare un fondo speciale, da finanziare con le entrate delle sovrimposte sui terreni; cfr. PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA [ma scritta da A. Serpieri], *Relazione sulle condizioni e bisogni della viabilità*, Reggio Calabria 1869.

[86] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 2 dicembre 1868, n. 126.

[87] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 977, rapporto del prefetto al Ministero, 22 maggio 1869.

[88] *Ibid.*, b. 110, fasc. 2464, lettera del prefetto al Ministero, 3 maggio 1869.

mancanza di un'adeguata pianificazione nella costruzione di strade comunali fino a quel momento:

«Le gare municipali, l'egoismo, l'odio tra municipio e municipio, come tra i particolari, si scorge dalle strade comunali, le quali quando pur ci sono, non son mai dirette da unità di scopo dei comuni vicini per congiungersi l'un l'altro: anzi l'uno a dispetto dell'altro, cerca con bassa gara, far delle strade parallele verso il mare, le quali poi restano interrotte e sul bel principio abbandonate, cieche ed inutilizzate»[89].

In queste circostanze non era facile far pesare sui bilanci comunali le ingenti somme necessarie per un ulteriore sviluppo. Col passare degli anni e l'aggravarsi della posizione finanziaria dei comuni, l'unità fra i comuni e al loro interno, se mai era esistita, si dissolse gradualmente. Così, gran parte dell'ambizioso progetto di edilizia stradale, disegnato alla fine degli anni Sessanta, non poté essere realizzata. Quando nel 1877 il prefetto Filippo Lamponi venne trasferito da Potenza a Reggio, il maltempo lo costrinse a deviare per Napoli, raddoppiando così la lunghezza del suo viaggio[90]. Nel 1906 erano stati realizzati solo 212 km di strade provinciali, su un totale di 638 progettati nelle leggi del 1869, del 1875 e del 1881 (164 km erano in costruzione)[91]. La situazione delle strade comunali non era molto migliore: nel 1889 ne erano stati costruiti 243 km, ma molti tronchi stradali non erano collegati fra loro o con le arterie principali[92]. Occorsero anni per sistemare le controversie riguardanti le espropriazioni. Ciò che è peggio, molti comuni non disponevano delle risorse necessarie alla manutenzione. Nel 1880 il prefetto Lamponi informò il Ministero che

«le strade comunali obbligatorie, che costano tanti sacrificii, nel volgere di pochi anni saranno assolutamente perdute; avvegnacché i comuni, come ricevono la consegna dei tronchi costituiti, non ne prendono alcuna cura, lasciandoli anzi in perfetto abbandono»[93].

---

[89] G.A. PASQUALE, *Relazione sullo stato fisico-economico-agrario della prima Calabria ulteriore*, in «Atti del R. Istituto d'Incoraggiamento alle scienze naturali di Napoli», 1863, tomo XI, p. 64.

[90] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 110, fasc. 2471, richiesta di indennità di Lamponi, 6 novembre 1877.

[91] MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI, DIREZIONE GENERALE DEI SERVIZI SPECIALI, *Le opere pubbliche in Calabria. Prima relazione sull'applicazione delle leggi speciali dal 30 giugno 1906 al 30 giugno 1913*, Bergamo 1913, p. 43.

[92] G. CINGARI, *Storia della Calabria dall'unità a oggi*, Roma-Bari 1982, p. 402.

[93] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 63, fasc. 990, relazione del prefetto sullo spirito pubblico nel primo semestre del 1880, 26 agosto 1880.

Anche Achille Serpieri si dette da fare, per conto dell'amministrazione provinciale, per organizzare prestiti favorevoli. Alla fine degli anni Sessanta il governo provinciale era intenzionato a investire forti somme per strade e ferrovie e per la costruzione di un nuovo porto; quando, nel 1870, i preparativi per un prestito di sei milioni di lire avevano già raggiunto una fase avanzata, la guerra franco-prussiana e il conseguente periodo di incertezza sui mercati finanziari rovinarono i piani della provincia. Serpieri, che assieme ai membri della deputazione provinciale aveva già da prima invocato l'aiuto di un rappresentante locale al Parlamento, richiese al Ministero dei lavori pubblici, a quello dell'interno e al presidente della Cassa di Risparmio, senatore Alessandro Porro, un sostegno per trovare una via d'uscita dall'*impasse*. Ancora una volta, la mediazione di Serpieri non fruttò che un sollievo temporaneo. Alla fine si negoziò un prestito di sei milioni di lire con la banca Weill-Schott di Firenze, ma le dispute sulle esatte condizioni dell'operazione ne ritardarono l'effettivo pagamento fino al 1872; nel frattempo i lavori erano stati avviati, e ciò forzò l'amministrazione provinciale a prendere alcune misure *ad hoc*, gravando ulteriormente sul bilancio. In aggiunta a questo, molte spese impreviste fecero aumentare il *deficit* della provincia. Così, dopo pochi anni, la posizione finanziaria dell'amministrazione provinciale venne non solo indebolita dal prestito a lungo termine, ma scontò pure le conseguenze di una inadeguata pianificazione[94]. Per i comuni le conseguenze furono gravi: la provincia continuò ad aumentare le sovrimposte, restringendo così lo spazio entro il quale i comuni potevano imporre le proprie. Evidentemente, i problemi che affliggevano l'infrastruttura provinciale avevano la meglio sui poteri di un intraprendente prefetto.

L'impegno di singoli prefetti come Serpieri non poté impedire una crescente disparità, nel campo della costruzione delle strade comunali e provinciali, fra la Calabria e le altre parti della penisola (e non solo del nord!)[95]. La locale *élite* di Reggio, nonostante ciò, non dimenticò facilmente lo straordinario sforzo messo in atto da Serpieri. Da una lettera del 1880 dell'ex prefetto al sindaco di Reggio, Fabrizio Plutino, appren-

---

[94] *Relazione generale della Deputazione provinciale della provincia di Reggio Calabria per l'anno 1875*, in «Atti del Consiglio provinciale di Reggio Calabria», 1875, pp. 3-20.

[95] G. CINGARI, *Storia della Calabria*... cit., p. 54.

diamo che Serpieri, che nel frattempo aveva rinunciato al suo incarico pubblico per dedicarsi alla professione forense a Roma, ricevette l'offerta di difendere la città contro il rifiuto del governo di concedere un sussidio per le costruzioni stradali[96].

In qualche misura, l'aggravarsi del divario economico non fu dovuto solo alla crescente inadeguatezza degli investimenti statali, ma ebbe paradossalmente le sue radici anche nella relativa autonomia goduta dal governo locale. In primo luogo, con l'approfondirsi della crisi delle finanze locali, per i comuni divenne sempre più difficile raccogliere i fondi necessari, e l'indipendenza senza risorse è un piacere crudele. In secondo luogo, la partecipazione dei comuni a progetti provinciali o anche a consorzi su scala minore non era scontata. La rivalità fra differenti gruppi familiari, alla quale aveva fortemente contribuito la divisione dei demani, impedì il dispiegarsi di un'azione uniforme; il venerabile isolamento di molti paesi non era il terreno più adatto perché vi si sviluppasse lo spirito della libera associazione, quasi indispensabile per finanziare una rete stradale nel loro comune interesse. Oltre a questi ostacoli, si deve naturalmente ricordare che il paesaggio calabrese era particolarmente ostile e presentava notevoli problemi di ingegneria stradale. Le strade esistenti al momento dell'unificazione erano poche; la costruzione di ponti e di argini faceva lievitare il costo dei progetti e le esigenze e i costi di manutenzione erano elevati. Per contrastare questa generale arretratezza si richiedevano incessanti iniziative da parte dello Stato, dei prefetti e delle autorità locali — cosa che, nel contesto italiano, era difficilmente realizzabile.

Il secondo prefetto di Venezia, Luigi Torelli, che fu in carica dal 1867 al 1872, era determinato, come i suoi colleghi a Reggio, a migliorare la posizione economica della Serenissima. Sotto il regime austriaco lo splendido isolamento della città era divenuto progressivamente meno glorioso. In modo particolare dopo gli sfortunati eventi del 1848, Venezia soffrì di una prolungata recessione economica. Poco dopo il suo arrivo, Torelli pubblicò un rapporto sulle avverse circostanze che gli si presentavano davanti. Mettendo in relazione la condizione della provincia nel periodo 1845-'47 con quella degli anni 1865-'67, e sulla base di alcuni

---

[96] AS RC, *Deposito Plutino*, b. 6, fasc. 373, lettera di A. Serpieri a F. Plutino, 28 maggio 1880.

dati statistici, giunse alla conclusione che l'attività finanziaria ed economica aveva registrato un declino e che la percentuale di poveri era salita — due forti indicatori di crisi. Con questa relazione Torelli si rivolgeva al consiglio provinciale, per ottenerne l'appoggio per investimenti da destinare al settore pubblico. Lo Stato, per il proprio *deficit* di bilancio, non era in grado di guidare una politica di sviluppo delle infrastrutture; quindi, affermava Torelli, «il più importante dee venire dalla propria forza, dall'uso di quella libertà d'azione, che le leggi nostre accordano per isvolgere ogni genere di attività». Proprio come a Reggio Calabria, sebbene i punti di partenza effettivi fossero assai diversi, le scuole e le comunicazioni figuravano in cima alle priorità indicate dal prefetto[97]. Torelli inviò una circolare ai prefetti delle altre province venete, nella quale cercava di suscitare il loro interesse a proposito di una rotta marittima regolare fra Venezia e Alessandria d'Egitto. Anche l'apertura del Brennero, sosteneva, poteva rendere Venezia un porto di transito assai importante, a beneficio dell'intera regione e a danno dell'austriaca Trieste[98]. La sua idea del futuro, comunque, cozzava contro il conservatorismo delle *élites* locali, rappresentate nei consigli comunali e in quelli provinciali; per altri progetti, quindi, egli cercò di aggirare le autorità locali e lavorò personalmente per ottenere finanziamenti da cittadini facoltosi e sussidi statali. Nelle sue memorie inedite narra dei suoi sforzi per il bacino Orseolo, il restauro del teatro e della cripta di S. Marco, il museo di Torcello, l'ospizio marino del Lido[99].

I tentativi di favorire investimenti locali diretti, nei primi dieci-quindici anni dopo l'unità, furono ricorrenti. Le deputazioni provin-

---

[97] L. TORELLI, *Le condizioni della provincia e della città di Venezia nel 1867. Relazione alla deputazione provinciale*, Venezia 1867. La citazione è da p. 10. Questa relazione è stata discussa da G. ROMANELLI (*Venezia Ottocento. L'architettura, l'urbanistica*, Venezia 1988², pp. 368-373), che ha criticato piuttosto duramente un aspetto minore del progetto di Torelli, quello del rinnovamento urbano.

[98] *Circolare della Prefettura di Venezia*, 4 luglio 1867, n. 1502. L'11 luglio Torelli si rivolse al consiglio provinciale di Venezia a proposito della stessa questione. In altre occasioni egli continuò a mostrare interesse alla rotta di trasporto verso est, cfr. i suoi *L'istmo di Suez e l'Italia*, Milano 1867; *Descrizione di Porto Said del canale marittimo e di Suez*, Venezia 1869; *Dieci paralleli fra il progresso dei lavori della Galleria del Cenisio e quelli del Canal di Suez a partire dal 31 maggio 1867 al 15 novembre 1869*, Venezia 1870-'71.

[99] ISTITUTO PER LA STORIA DEL RISORGIMENTO ITALIANO, Roma, *Manoscritti*, n. 1093, *Memorie autobiografiche di Luigi Torelli* (copia dattiloscritta), pp. 299-358.

ciali, attraverso l'esame dei bilanci comunali, svolgevano un ruolo importante in questo campo. Nel 1872 il Ministero dell'interno, per conto di una commissione parlamentare, inviò una circolare con richieste di dati statistici sulle attività delle deputazioni provinciali relativamente al periodo 1866-1871. Vi si chiedeva pure un esame delle condizioni economiche dei comuni, «essendo evidente che, prescindendo dalle molteplici cause che possono avere influito sulla attuale loro condizione, deve avervi in gran parte contribuito anche l'indirizzo della tutela esercitata dalle deputazioni provinciali»[100]. Sembra che i risultati dell'inchiesta non siano mai stati pubblicati, ma negli archivi delle prefetture di Venezia e di Reggio Calabria sono state conservate le minute delle risposte. Alessandro Bonafini, consigliere di prefettura a Venezia, sottolineava, per quanto riguarda il controllo dall'alto, le differenze fra il sistema austriaco e quello vigente[101]. Prima, i commissari distrettuali potevano di fatto condurre per mano i comuni più piccoli: presenziavano alle adunanze dei consigli comunali, si occupavano dei loro registri, ne tenevano gli archivi. Le questioni di maggior rilievo erano soggette alla «tutela governativa», come ad esempio la revisione contabile, che veniva eseguita dalla congregazione provinciale o da quella centrale. La più prospera economia di quel tempo, sosteneva Bonafini, non poteva essere attribuita prevalentemente ad una più stretta tutela, quanto piuttosto al maggior numero di spese che ora veniva imposto ai comuni, e all'impulso dato alle opere di pubblica utilità. Negli anni fra il 1866 e il 1871, la deputazione provinciale prese in esame 221 richieste (relative a 51 comuni) di superare il limite legale dell'imposta fondiaria, per un totale di circa 3,5 milioni di lire. Inoltre, c'erano state 20 richieste di autorizzazione per liti legali (di cui soltanto una era stata respinta) e 28 stanziamenti *ex officio* nei bilanci comunali per le spese obbligatorie.

Le statistiche redatte dalla prefettura di Reggio Calabria mostravano un quadro assai differente. Nel quinquennio erano state presentate 95 richieste (relative a 106 comuni) per sovrimposte, per una somma di

---

[100] *Circolare del Ministero dell'interno*, 26 maggio 1872, n. 16400-4.

[101] AS VE, *Pref., Arch. gen. (1872-'76)*, fasc. 12, 1/8, rapporto al Ministero dell'interno, 20 dicembre 1872: *Dati statistici sui lavori della Deputazione provinciale.*

poco superiore alle 300.000 lire, mentre le richieste dei comuni per liti legali erano state ben 64. La differenza più evidente era comunque nel numero di stanziamenti imposti dalla deputazione, che in 603 casi aveva modificato i bilanci comunali, di solito a vantaggio degli stipendi dei maestri delle scuole comunali, della costruzione e della manutenzione di strade, della progettazione di nuovi cimiteri, ecc. Soprattutto nel circondario di Gerace i bilanci mostravano enormi lacune, circostanza che aveva costretto la deputazione, talvolta ogni anno, a lasciare la propria impronta sull'amministrazione comunale[102]. Nella sua relazione generale per il 1873 la deputazione provinciale di Reggio registrava una diminuzione degli stanziamenti *ex officio*, ascrivendola al «potere morale» che la legge aveva cominciato ad acquisire. Al contrario, l'approvazione delle liste elettorali — un altro compito della deputazione provinciale — era diventata più difficoltosa. Questo andamento era da una parte segno di un certo «risveglio» della vita municipale; dall'altra, era fonte di disperazione per gli osservatori, in quanto i ricorsi venivano presentati soprattutto per puro interesse personale[103].

La riluttanza dei comuni a stanziare in bilancio le spese obbligatorie evidenziava la grande distanza fra gli obiettivi del progetto liberale e il livello dello sviluppo economico, culturale e amministrativo della periferia. Soprattutto i comuni rurali più piccoli — la grande maggioranza nell'Italia dell'Ottocento — non percepivano alcuna relazione fra il crescente peso fiscale e i benefici che ne sarebbero dovuti derivare. Il commissario distrettuale di Mestre descriveva il diffuso malcontento per le tasse comunali e governative, lamentando l'impossibilità per i comuni di «dare uno sviluppo alla vita amministrativa corrispondente alle acquisite autonomie»[104].

In una circolare del 27 ottobre 1873 il Ministero dell'interno chiedeva di indagare sulla natura delle spese facoltative. A quell'epoca le statistiche nazionali non distinguevano ancora fra le spese obbligatorie e quelle

---

[102] AS RC, *Pref., Arch. gen.*, serie 1ª, cat. 13, (inv. 14), fasc. 76, s. fasc. 44.

[103] *Relazione generale della Deputazione provinciale di Calabria Ultra 1ª per l'anno 1873*, in «Atti del Consiglio provinciale di Reggio Calabria», 1873, all. C, p. 236.

[104] AS VE, *Pref., Gab. (1872-'76)*, cat. 19, 1/1, rapporto del commissario distrettuale di Mestre al prefetto, 16 aprile 1872.

facoltative, ma il Ministero temeva che il costante incremento delle spese comunali fosse dovuto alla crescita incontrollata delle spese facoltative. Sebbene con la legge del 14 giugno 1874 si decidesse di imporre una restrizione delle spese facoltative, il loro effettivo peso sulla spesa totale era a quel tempo marginale (risultò del 17% nel 1874)[105]. La prefettura di Venezia, nella sua risposta alla circolare ministeriale, calcolò che la spesa facoltativa rappresentasse solo il 7% di tutte le spese comunali in provincia. Inoltre, la prefettura dovette riconoscere che

> «molte di queste vanno assumendo una specie di obbligatorietà, massimamente nei grandi centri, loro impressa della forza dell'odierno progresso, dall'opinione pubblica che le reclama e dallo spirito di imitazione ed emulazione che regna specialmente nelle grandi città, e che si fa sentire assai più che nel passato anche nei più meschini villaggi».

Esempi di spese del genere erano quelle per il corpo volontario dei pompieri, per l'acquisto di libri e quaderni per i bambini delle scuole elementari, per le indennità ai maestri di scuola, per i posti gratuiti nelle scuole normali, ecc. Alcune spese facoltative, a parere della prefettura, potevano essere facilmente essere tagliate, in modo particolare se interessavano in qualche modo la Chiesa; come esempio veniva indicata l'annuale costruzione di un ponte sul Canal grande per collegare il sestiere di San Marco con la chiesa di Santa Maria della Salute — ancora oggi una tradizione del giorno del santo[106].

5. – *La crisi continua.* Come si è ricordato più volte, la legge del 14 giugno 1874 sulle spese obbligatorie e facoltative segnò una temporanea interruzione nella frenetica ricerca di un soddisfacente sistema fiscale. Mentre la legge sembrò acquietare la tendenza del governo ad ulteriori intromissioni, le finanze locali non avevano affatto trovato un giusto equilibrio. La preoccupazione dello Stato di assicurarsi entrate certe dette avvio ad una sempre maggiore consapevolezza che la legislazione esistente non era stata adeguatamente applicata e che il problema necessitava di serie attenzioni. Il presidente del Consiglio Agostino

---

[105] Calcolato in base alle cifre fornite da VOLPI, *Le finanze dei comuni...* cit., p. 197.

[106] AS VE, *Pref., Arch. gen. (1872-'76)*, fasc. 12, 1/51, rapporto al Ministero, 8 dicembre 1873.

Depretis presentò nel 1882 un progetto di legge sulle spese facoltative dei comuni e delle province; la sua motivazione era l'insoddisfacente attuazione della legge del 1874: egli sosteneva infatti che le deputazioni provinciali stavano applicando criteri diversi da provincia a provincia, e che la definizione delle spese facoltative era piuttosto vaga. Così, alcuni comuni erano liberi di spendere quanto volevano, mentre altri rimanevano del tutto soggetti al rigore della legge. Le proposte di riforma di Depretis, tuttavia, non arrivarono ad essere discusse alla Camera dei deputati[107]. C'erano altre voci, provenienti dall'interno dell'amministrazione statale, che richiedevano un'applicazione più rigorosa delle norme e dei regolamenti ufficiali. In un suo scritto del 1883 Ceccato, che conosceva a fondo l'amministrazione degli interni, difese l'intrinseca equità e perfino la razionalità della legge del 1874, sostenendo che la piena osservanza della legge, sia da parte dello Stato che da parte degli amministratori locali, avrebbe permesso di migliorare considerevolmente la posizione economica dei comuni. Quasi dieci anni dopo la sua promulgazione — cosa che sottolineava inequivocabilmente la discrepanza fra la legge e la realtà amministrativa — Ceccato osservava che si poteva sperare che in un futuro non troppo lontano, «quando sia maggiormente diffusa la conoscenza della legge 14 giugno 1874, e sia da tutti compresa l'importanza delle sue disposizioni, i benefici effetti suoi non tarderanno a farsi vedere»[108].

Di fatto, l'applicazione della legge poneva i municipi e i funzionari statali di fronte a serie difficoltà. Il sottoprefetto di Imola, Giorgio Manolesso-Ferro, riferiva nel 1875 i dubbi di alcuni comuni a proposito della questione delle spese facoltative. Le amministrazioni si trovavano di fronte a proibizioni su molte spese delle quali difficilmente potevano fare a meno, come gli atti di carità richiesti da particolari circostanze straordinarie o da impegni precedenti, oppure le misure per il pubblico decoro, imposte dal «progresso» e dalle aspirazioni della borghesia. Il sottoprefetto, pur concordando col prefetto che in linea di principio ai

---

[107] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIV, sessione 1880-'81, *Documenti*, n. 319, *Disegno di legge presentato dal presidente del Consiglio ministro dell'interno (Depretis) nella seduta del 29 maggio 1882. Sulle spese facoltative dei comuni e delle provincie.*

[108] M. CECCATO, *Sulle spese obbligatorie e facoltative...* cit., p. 19.

comuni non poteva essere data carta bianca, spiegava che impedire le spese poteva dare origine a seri malcontenti:

«siccome si presentano alcune volte delle circostanze nelle quali un'apparente generosità dei consigli stessi potrebbe tradursi soltanto in questione di maggiore opportunità locale, mi permetterei di chiedere alla prelodata S.V. Illma istruzioni anche nella veduta pratica di non aumentare quel malessere morale che và accentuandosi nei comuni sull'erronea supposizione che il governo tenda a rendere l'amministrazione comunale quale una semplice agenzia di pagamenti di spese progressivamente portate a scarico dell'Erario Nazionale»[109].

Pochi mesi dopo Manolesso si lamentava di non essere in grado di prevenire «certi abusi legali che nella pienezza delle loro facoltà commettono talora i comuni con elargizioni più presto proprie d'uno stabilimento pubblico di beneficenza anzicché d'una severa Amministrazione intesa unicamente alla cura di interessi generali»[110]. Il suo successore alla guida della sottoprefettura, poco dopo aver assunto l'incarico, osservò che i comuni eludevano ancora abilmente la legge. D'altra parte, affermava, sebbene le amministrazioni superassero i limiti legali per le sovrimposte, «attesa la fertilità del suolo e gli anni ubertosi, io reputo che bene si possa sopportare l'aggravio senza sbilancio economico di troppo gravoso allo sviluppo della economia agraria che sola può mantenere il territorio in condizioni abbastanza agiate»[111]. Nel circondario di Vergato il sottoprefetto doveva affrontare problemi analoghi. Carlo Flori, ben informato sulla situazione dei propri comuni (era entrato in carica nel 1871), descrisse la condotta delle amministrazioni comunali, «che diconsi troppo vincolate in una parte delle loro libertà e più gravate ora che in addietro»[112].

Verso la fine del 1884 il Ministero dell'interno fece nuove indagini sull'ammontare delle spese facoltative stanziate nei bilanci comunali[113]. Purtroppo, sono stati conservati solo i risultati relativi alla provincia di Reggio; i dati mostrano che le spese facoltative erano state praticamente

---

[109] AS BO, *Pref., Gab.*, b. 256, lettera del sottoprefetto di Imola al prefetto, 10 ottobre 1875.
[110] *Ibid.*, b. 434, rapporto del sottoprefetto di Imola al prefetto, 8 gennaio 1876.
[111] *Ibid.*, rapporto del sottoprefetto di Imola, 4 luglio 1876.
[112] *Ibid.*, rapporto del sottoprefetto di Vergato, 3 luglio 1876.
[113] *Circolare del Ministero dell'interno*, 25 novembre 1884, n. 15200.13-136961.

eliminate nei comuni con meno di 1.500 abitanti. Di fatto, quasi la metà della somma per spese facoltative nell'intera provincia riguardava il solo capoluogo[114].

Con la prefettura di Filippo Lamponi (iniziata alla fine del 1877), Reggio Calabria fece un altro tentativo su larga scala, dopo il progetto di emancipazione lanciato da Achille Serpieri, per portare le amministrazioni municipali sulla giusta strada. Il primo rapporto semestrale di Lamponi fu scoraggiante. La parte relativa all'amministrazione comunale, redatta dal segretario di prefettura Pietro Ferri, elencava una serie di difetti nella gestione finanziaria; ogni problema, a suo parere, aveva origine nelle fittizie e inattuabili previsioni dei bilanci. Sembrava che la maggior parte dei comuni fosse interessata esclusivamente ad imporre tasse sul proletariato e ad eccedere il limite di legge sulle sovrimposte, in gran parte pagate da residenti fuori del comune. Così, le imposte addizionali sulla tassa fondiaria e su alcuni beni di consumo risultavano estremamente elevate, mentre il dazio di consumo governativo non veniva imposto affatto e le speciali tasse locali venivano riscosse in base a tariffe troppo basse. Ferri aggiungeva che i comuni inserivano in bilancio i proventi delle tasse speciali solo per accontentare la prefettura e la deputazione provinciale, ma che miravano solo ad evitare il controllo dall'alto, poiché in realtà non le riscuotevano. Altre lamentele riguardavano la tendenza a non rispettare i contratti e ad ingannare i creditori, la lentezza dei pagamenti a maestri di scuola e impiegati comunali, oltre all'inclinazione a rimanere invischiati in cause legali senza alcuna speranza di soluzioni vantaggiose; infine, le autorità locali avevano troppa libertà di stanziare spese facoltative e di contrarre debiti. Non c'era dubbio, concludeva Ferri, che senza le inevitabili economie dell'ultima parte dell'anno finanziario e qualche controllo dall'alto, tutti i comuni avrebbero fatto registrare un grave *deficit*[115]. La prefettura cercò di porre rimedio a questi difetti, fornendo ai sottoprefetti e ai sindaci precise istruzioni. Nel settembre

---

[114] AS RC, *Pref., Arch. gen.*, inv. 15, fasc. 99, n. 21; le statistiche furono inviate al Ministero il 23 febbraio 1885.

[115] *Ibid., Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 987, rapporto sull'andamento delle amministrazioni comunali, scritto da P. Ferri (gennaio 1878), facente parte della relazione generale sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1877, inoltrata al Ministero il 23 febbraio 1878.

1878 Lamponi inviò alcune circolari, che aveva stilato come esempio, al Ministero dell'interno, richiamandone l'attenzione sulla negligenza dei comuni in relazione ai servizi pubblici[116]. Una di queste forniva istruzioni sui conti comunali, in modo particolare sulla compilazione dei ruoli delle tasse e dei verbali di verifica della cassa comunale; era così dettagliata da far pensare che la legge comunale e provinciale del 1865 e altre leggi fossero fino ad allora passate del tutto inosservate[117]. Dopo aver avvertito il Ministero, Lamponi continuò ad inviare circolari su questioni finanziarie, con le quali dava ulteriori informazioni ai comuni sul modo di compilare i bilanci — si era nel periodo della sessione autunnale del consiglio — e su come eseguire le ispezioni mensili della cassa comunale. Nel rapporto sul primo semestre del 1878, Ferri dava conto degli sforzi compiuti dalla prefettura. L'intento perseguito dalla deputazione provinciale mediante la tutela sui bilanci era duplice: diminuire le spese e mettere in vigore le tasse locali (sugli animali, sull'esercizio di professioni, sul valore locativo, ecc.). Poiché ci volle più tempo del previsto per approvare i bilanci, e le tasse non potevano ancora essere riscosse, la conseguenza immediata per alcuni comuni era stata il ricorso a prestiti a breve termine, per poter soddisfare i bisogni più urgenti. Questa circostanza aveva ulteriormente aggravato la crisi finanziaria della provincia. Oltre a ciò, Ferri ammise che l'aumento delle entrate per proventi di tasse locali era ostacolato dall'arretratezza economica; per il momento, quindi, era la proprietà terriera a dover produrre ulteriore sviluppo:

> «Certamente in una provincia, come questa, in cui le industrie sono allo stato d'infanzia, i capitali scarsi, i mezzi di comunicazione pochi e malagevoli, non si può sperare, almeno per ora, che le tasse locali abbiano quello sviluppo, che è, se non nella parola, nello spirito della legge; dimodoché non la sola proprietà fondiaria debba concorrere alle spese occorrevoli pel miglioramento materiale e morale dei municipii»[118].

Nella sua relazione sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1878 il prefetto accennò alla necessaria moderazione da lui seguita nel

---

[116] *Ibid., Pref., Gab.*, b. 176, lettera del prefetto al Ministero, 12 settembre 1878.

[117] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 20 agosto 1878, n. 12043.

[118] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 988, rapporto sull'andamento dei servizi comunali, 29 luglio 1878 (scritto da P. Ferri, inserito nella relazione del prefetto sul primo semestre del 1878, 8 agosto 1878).

mettere in atto le norme vigenti, in quanto il divario fra le entrate e le spese dei comuni era ancora troppo grande[119].

Gli sforzi della prefettura non si esaurirono con questa guida dall'alto. Come aveva detto Serpieri dieci anni prima, e come ora ripeteva lo stesso Lamponi, solo una pressione continua poteva spronare i gruppi dirigenti locali a dedicarsi all'amministrazione comunale. Nel 1879, in un'altra serie di circolari, il prefetto richiamò i comuni ad adempiere ai loro doveri in campo finanziario; facendo di nuovo riferimento alle istruzioni emanate nel 1878, li sollecitava a compilare i conti consuntivi e li informava a proposito dei prestiti a condizioni favorevoli offerti dalla Cassa di risparmio di Torino[120]. Egli si assunse personalmente la responsabilità dei controlli dei bilanci e dei conti consuntivi, invece di lasciarli nelle mani del suo ragioniere. Le sue direttive per i bilanci del 1880 includevano, ancora una volta, inviti ad osservare la legge del 1874, vale a dire ad eliminare le spese non strettamente necessarie e ad applicare le tasse locali speciali. Lamponi menzionava qui un altro difetto nella gestione della fiscalità a livello locale: non aveva senso tassare la maggior parte della popolazione lasciando poi i proventi nelle mani dei contabili comunali, che li utilizzavano a proprio vantaggio. «Il perché è necessario di deporre ormai ogni riguardo di parentele ed amicizia e che chi per qualunque titolo tiene in mano danaro del comune, sia costretto co' mezzi di legge a riversarlo prontamente nelle Casse Municipali»[121]. Nonostante queste esortazioni, gli ostacoli rimanevano insuperabili. Era improbabile che i comuni si liberassero con le proprie forze dall'isolamento economico. Dato questo limite, non ci si poteva aspettare che il reddito comunale aumentasse di molto, e la prefettura non aveva altra scelta che quella di tollerare l'omissione di alcune voci di spesa obligatoria, per poter così proteggere coloro che pagavano le tasse da ulteriori aggravi: per il rispetto della legge, bastava lo stanziamento pro forma in bilancio[122]. La conclusione che ne traeva il segretario di prefettura Francesco Mazzei,

---

[119] *Ibid.*, relazione sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1878, 11 marzo 1879.

[120] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 1 marzo 1879.

[121] *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 10 ottobre 1879, n. 15139-929.

[122] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 989, relazione sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1879, 15 gennaio 1880.

commentando l'amministrazione municipale nel 1880, non lasciava dubbi a proposito del fallimento di un esame dall'esterno dei conti comunali:

«i bilanci della maggior parte dei comuni di questa provincia sono illusorii; essi non rappresentano lo stato effettivo delle amministrazioni ma una mera formalità; e ciò vien constatato dai risultati nella chiusura di ogni anno finanziario, in cui i residui passivi ascendono quasi alla [metà] del bilancio per non esservi verificate le entrate inscritte a pompa»[123].

Lamponi morì il 29 marzo 1881 a Reggio, mentre era ancora in carica, e molte iniziative restarono così inattuate. Secondo il suo certificato di morte, se egli avesse condotto una vita meno laboriosa sarebbe sopravvissuto ancora per molti anni. La sua malattia era cominciata nell'inverno del 1879-'80, come conseguenza della sua abitudine di lavorare sino a tardi in ufficio. I suoi viaggi attraverso la provincia, spesso col maltempo, contribuirono a peggiorare il suo già precario stato di salute[124]. Stavolta non era stato un trasferimento, come nel caso di Serpieri, ma una morte precoce a porre fine a un periodo di efficace amministrazione prefettizia.

Nel corso degli anni Ottanta, le lamentele a proposito della gestione finanziaria dei comuni si alternarono con una serie di sforzi volti a migliorarne la situazione. Nei loro rapporti semestrali i prefetti e i sottoprefetti continuarono a segnalare i difetti del sistema, ma non vennero introdotte modifiche strutturali. Il peso delle spese obbligatorie rimaneva notevole, e i comuni superavano in misura sempre maggiore i limiti legali alle sovrimposte sulle tasse governative. Alla prefettura, ad esempio, venivano trasmesse regolarmente informazioni circa le anomalie finanziarie riscontrate nei circondari di Imola e di Vergato. Il sottoprefetto di Imola, Francesco Palomba, affermava freddamente:

«Malferma è senza dubbio la vita municipale; e questo problema che si collega con le più alte ragioni del bilancio generale del Regno non potrà altrimenti ottenere la sua più confacente soluzione, se non quando saranno restituiti ai comuni quei cespiti di risorsa che sono ad essi più consentanei, ovvero, saranno alleggeriti da quel cumulo di spese che ora non possono sostenere».

---

[123] *Ibid.*, fasc. 990, rapporto della seconda divisione al gabinetto, 9 febbraio 1881. Il passaggio venne doverosamente copiato nella relazione sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1880, 10 marzo 1881: cfr. *Ibid.*, *Deposito Plutino*, b. 7, fasc. 394.

[124] *Ibid.*, b. 110, fasc. 2471, certificato medico senza data.

Egli denunciava che, per poter coprire il *deficit* di 1.079.592 lire alla fine del 1881, erano disponibili solo 63.006 lire provenienti da rendite patrimoniali, mentre il resto doveva essere ricavato dalle tasse. Le sovrimposte calcolate entro i limiti di legge ammontavano a 170.383 lire, mentre quelle che eccedevano tali limiti, e per le quali era necessaria l'autorizzazione della deputazione provinciale, ascendevano all'incredibile somma di 270.729 lire[125].

In tutte e tre le nostre province, la prefettura procedette nel tentativo di ricondurre sotto controllo le finanze locali. Le istruzioni per la compilazione dei bilanci e dei conti consuntivi, diffuse pazientemente ogni anno (anche se talvolta con malcelato fastidio), divennero una prassi così usuale che i comuni le lasciavano passare inosservate. I consueti punti di riferimento erano le direttive ministeriali del 1865 e del 1875 (per i bilanci) e del 1867 (per i conti consuntivi); di tempo in tempo venivano ripresentate le norme prescritte dalla legge del 1874. Dato che era ormai passato il tempo dei gravi ritardi nell'invio dei conti, il Ministero poté prestare maggiore attenzione agli aspetti qualitativi. In una circolare del 1883 si riportò la critica sollevata dalla Corte dei conti nel suo rapporto annuale al Parlamento, sollecitando i consigli di prefettura a svolgere con maggiore serietà i loro compiti[126]. Il Ministero riservò inoltre maggiori somme e più personale per le ispezioni sul funzionamento degli uffici di prefettura.

Un'ispezione alla prefettura di Reggio Calabria, svoltasi nel 1883, dimostrò che «in massima i bilanci dei 106 comuni di codesta Provincia sono più poetici che fondati sul vero»: molte previsioni d'entrata erano irrealizzabili e, se necessario, i crediti arretrati dovevano essere dichiarati inesigibili. Il Ministero attribuì i difetti in parte alla negligenza dell'ufficio di ragioneria della prefettura[127]; il prefetto allora in carica, Giorgio Tamajo, era già ben informato a proposito delle varie inadempienze, ed aveva fatto stilare un elenco degli stanziamenti che desiderava fossero inseriti

---

[125] AS BO, *Pref., Gab. (1884)*, cat. IX, relazione sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1881, scritta dal sottoprefetto di Imola, 5 gennaio 1882.

[126] *Circolare del Ministero dell'interno*, 11 agosto 1883, n. 15200.9-112014.

[127] AS RC, *Pref., Arch. gen.*, inv. 15, fasc. 99, n. 16, lettera del Ministero dell'interno (4ª divisione), 30 settembre 1883.

nei bilanci per il 1884 e che venne in seguito inviato ai sindaci[128]. Di fatto, come egli scrisse più tardi, era stato lui stesso a richiedere l'ispezione ministeriale, ed aveva già fatto richiesta di personale straordinario. Fino all'arrivo del nuovo ragioniere i conti consuntivi erano stati esaminati e discussi dal consiglio di prefettura, senza osservare le disposizioni vigenti e talvolta in palese contraddizione con esse. Così, furono fatti appelli quotidiani perché venissero modificate le decisioni del consiglio stesso. Tutto ciò, secondo il prefetto, non solo danneggiava il prestigio delle autorità, ma dava anche luogo a interpretazioni malevole e a sospetti di favoritismi; il risanamento delle amministrazioni comunali, proseguiva, non era solo una questione di regolarità contabile, ma richiedeva una complessiva riorganizzazione delle segreterie locali, che, a sua volta, veniva seriamente intralciata dalla mancanza di funzionari di prefettura che potessero essere sgravati da altre funzioni per potersi dedicare completamente a tale compito[129]. Un'altra ispezione sul funzionamento della prefettura di Reggio, ordinata dal Ministero dell'interno nel 1888, mise in luce che il personale di quell'ufficio dava ancora segni di inefficienza da vari punti di vista: il fondo destinato alle costruzioni stradali obbligatorie non era amministrato con la dovuta attenzione, le decisioni approvate dal Consiglio di prefettura e dal Consiglio provinciale non venivano registrate correttamente (circostanza che ha ostacolato il lavoro degli storici fino ad oggi) e mancava una raccolta completa dei regolamenti comunali. Insomma, «l'azione di tutela e di sorveglianza, sulle amministrazioni comunali, e sulla provincia si esercita regolarmente, ma, a parer mio, avrebbe bisogno di maggiore energia, e sopratutto non dovrebbero far difetto quegli elementi che valgano a dirigerla opportunamente»[130].

A Chioggia — il secondo comune della provincia di Venezia — la cattiva gestione finanziaria e le frequenti crisi del governo municipale causarono guai sempre più gravi per la città. Chioggia viveva sotto la

---

[128] *Ibid.*, *Pref., Arch. gen.*, inv. 15, fasc. 99, n. 16; *Circolare della Prefettura di Reggio Calabria*, 31 agosto 1883, n. 15468.

[129] Rapporto sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1883 (marzo 1884), pubblicato da P. Borzomati, *La Calabria dal 1882 al 1892*... cit., pp. 90-91.

[130] ACS, *Min. Int., Div. 1ª, Arch. gen., Affari generali (1852-1905)*, b. 26, rapporto dell'ispettore generale Frate, 30 settembre 1888.

costante minaccia del progressivo prosciugamento della laguna; i prestiti si stavano accumulando, e la costosa costruzione di un collegamento ferroviario con la terraferma aveva portato la città sull'orlo della bancarotta (i sussidi statali tardavano infatti ad arrivare). Diversi scioglimenti del consiglio comunale nel corso degli anni Settanta impedirono un duraturo miglioramento della situazione economica e amministrativa. Per timore di risultare impopolari, le varie amministrazioni municipali evitarono di adottare misure rigorose. Le speciali tasse locali, come la tassa di famiglia, non furono riscosse per anni[131]. Il consiglio comunale discusse regolarmente, ma senza risultato, di cambiare il sistema daziario. Nonostante avesse oltre 20.000 abitanti, Chioggia si era dichiarata nel 1868 comune «aperto», in quanto sembrava impossibile istituire cinte daziarie efficaci nell'area lagunare; non era stato tuttavia eseguito alcuno studio in proposito, e a poco a poco apparve chiaro che tale sistema era causa di una rilevante scarsità di reddito. I delegati straordinari che amministrarono la città nel 1879 e nel 1882 cercarono di convincere i più influenti dirigenti locali a dichiarare la città «chiusa», anche se ciò significava investimenti consistenti ed immediati, che avrebbero gravato sulla popolazione del comune. Matteo Maggetti, delegato nei primi mesi del 1882, era piuttosto scettico circa la possibilità di persuadere in tal senso una possibile maggioranza in consiglio. Egli tratteggiava in modo evocativo come si immaginava il corso degli eventi: «se io potessi in oggi tentarne la risurrezione [del cambiamento nella riscossione del dazio], farei opera vana, che non appena io uscito di Chioggia, questo povero Lazzaro rientrerebbe nel suo sepolcro». Piuttosto, egli elaborò un piano, in stretta collaborazione con la prefettura, per accorpare i prestiti accumulati nel corso degli anni in un unico grande prestito, concesso dalla Cassa dei depositi e prestiti, la quale poteva offrire condizioni più favorevoli. Il Ministero dell'interno, tuttavia, interpellato per un parere, rispose che l'accorpamento dei prestiti era una lodevole iniziativa del delegato straordinario, che però andava oltre la sua competenza. La questione avrebbe dovuto essere decisa dal consiglio comunale. Maggetti si sottomise controvoglia a questa pressione, non senza ricordare nel suo rapporto finale

---

[131] *Relazione letta dal cav. Pietro Pavan delegato straordinario per l'amministrazione della città di Chioggia all'atto del insediamento del consiglio comunale 18 agosto 1879*, Venezia 1879, p. 8.

che, a suo parere, il governo si stava lavando le mani dell'intera questione[132]. Poco dopo la sua partenza, durante le elezioni annuali parziali, le differenze d'opinione all'interno del consiglio raggiunsero livelli inaccettabili, rendendo inevitabile un altro scioglimento e minacciando un ulteriore rinvio delle riforme finanziarie. Ancora una volta vediamo che lo Stato, delegando decisioni importanti alle rappresentanze locali, non era interessato a far pesare in modo eccessivo la propria presenza sull'amministrazione comunale. Tuttavia, in situazioni come quella di Chioggia, gli amministratori locali non furono capaci di orientare la loro responsabilità a beneficio del comune.

6. – *Conclusione.* Prima di concludere questo capitolo, alcune considerazioni sullo sviluppo della finanza locale negli ultimi anni Ottanta e nei primi anni Novanta. Il primo tentativo strutturale di modificare il modello di finanza locale si ebbe nel 1886, con la legge che incaricava il Parlamento dell'autorizzazione delle imposte addizionali che superassero il limite stabilito dalla legge. Il risultato del primo anno di applicazione fu una lieve diminuzione delle imposte addizionali (da 119,4 milioni nel 1886 a 117,2 nel 1887). Conigliani attribuì l'iniziale decremento ad una certa confusione fra i comuni più piccoli, che non fecero in tempo a presentare le loro richieste al Parlamento[133]; quando queste amministrazioni si familiarizzarono con la nuova procedura, le sovrimposte ripresero in complesso la loro tendenza all'aumento. Il sistema dell'autorizzazione parlamentare, che dimostrò di avere scarso effetto, venne abolito nel 1894.

La nuova legge comunale e provinciale crispina, promulgata nel 1889, modificò di poco la composizione delle entrate e delle spese locali. Vennero imposte alcune restrizioni sui prestiti ai comuni e l'approvazione dei bilanci venne trasferita alla nuova giunta provinciale amministrativa. È difficile misurare l'efficienza di questo organo prima della legge del 1894, che lo incaricò dell'approvazione di quei bilanci nei quali le sovrimposte superavano il limite di legge. Una discussione di queste procedure va comunque al di là degli scopi di questa ricerca.

---

[132] AS VE, *Pref., Gab. (1882-'87)*, serie 2, 1, 4, relazione del delegato straordinario Matteo Maggetti al consiglio comunale di Chioggia, 4 aprile 1882.

[133] C. CONIGLIANI, *La riforma delle leggi...* cit., p. 124.

Nel 1891 il Ministero dell'interno, sotto la guida di Giovanni Nicotera, lanciò un fiero attacco contro la difettosa redazione dei bilanci. Apparentemente, le regole della nuova legge non avevano ancora dato frutti. I prefetti e le giunte provinciali amministrative erano chiamati a diffidare dei comuni e delle province. Riemersero tutte le vecchie lamentele a proposito della gestione delle finanze locali; molte amministrazioni comunali, secondo quanto si affermava in una circolare ministeriale, abbondavano nelle spese facoltative, come quelle per sussidi a scuole, bande, teatri, festeggiamenti, ecc.; gli stanziamenti per la costruzione di strade ed edifici potevano essere utili, ma erano spesso talmente urgenti da richiedere il reperimento di forti somme. Oltre a ciò, gli abusi del reddito pubblico erano assai diffusi: molti comuni furono coinvolti in cause legali, o in rovinose disavventure finanziarie. Tutto questo doveva finire attraverso il pronto intervento delle autorità preposte ai controlli, che consisté non solo in «tecnicismo contabile», ma anche in indagini sul merito degli stanziamenti[134]. Il Ministero tentò di contribuire proponendo nuovi moduli per i bilanci e i conti consuntivi, presumibilmente di più facile compilazione[135]. Un'altra circolare fornì precise istruzioni per la redazione dei bilanci comunali per il 1892. I comuni furono sollecitati, fra le altre cose, ad utilizzare le loro proprietà e le entrate derivanti dai servizi comunali, a saldare le proprie pendenze e ad incassare i crediti arretrati, a ridurre persino le spese obbligatorie, in particolare quelle per i lavori pubblici, ecc.[136] Le circolari ministeriali furono diligentemente adattate dalle prefetture con proprie circolari.

Nel complesso, nei primi anni Novanta lo Stato e i prefetti mostrarono un rinnovato vigore nel tentativo di ricondurre sotto controllo le finanze locali. I risultati tuttavia furono deludenti. L'ondata di libri e articoli critici su tale materia, a partire dalla metà degli anni Novanta (cfr. nota 17), dimostrano che l'iniziativa dall'alto non ebbe maggior successo rispetto ai decenni precedenti[137]. Nonostante ciò, le *élites* politiche

---

[134] *Circolare del Ministero dell'interno*, 26 giugno 1891, n. 16600.

[135] *Circolare del Ministero dell'interno*, 1 agosto 1891, n. 1508.

[136] *Circolare del Ministero dell'interno*, 19 agosto 1891, n. 16600.

[137] Cfr. anche P. FRASCANI, *Le entrate*, in ISAP, *Le riforme crispine*... cit., III, *Amministrazione locale*, pp. 893-929.

ed economiche, soprattutto nei centri maggiori, chiesero di avere maggior voce in capitolo nella finanza urbana. Verso la fine del secolo questa richiesta di maggior potere sfociò nei primi passi compiuti verso la municipalizzazione dei servizi pubblici. Per i primi decenni di vita dello Stato unitario la più importante conclusione che si può trarre è forse che l'ingerenza dall'alto, tramite la legge o personalmente, non ebbe gli effetti desiderati. L'impressione che si ricava, sebbene ciò non costituisca qui uno specifico oggetto di ricerca, è che gli alti e bassi di un'economia in gran parte fondata sull'agricoltura ebbero, sulle fluttuazioni delle entrate e delle spese comunali, un'influenza maggiore rispetto alla stessa legislazione mirante ad una riforma finanziaria. Le statistiche sui bilanci comunali, per quanto valgono, mostrano un continuo sviluppo della spesa, e un persistente difetto di entrate, nonostante i continui sforzi per modificare questo andamento.

La spesa facoltativa, argomento del contendere per i critici della libertà di spesa da parte dei comuni, continuò a costituire, fino all'inizio degli anni Novanta, una quota fissa della spesa totale (dal 15 al 18%). D'altra parte è difficile cogliere come questa percentuale, relativamente bassa, possa aver avuto, come si riteneva, effetti disastrosi sulle finanze comunali. In generale, la grande maggioranza dei comuni più piccoli era a tal punto gravata dalle spese obbligatorie che molto difficilmente poteva spendere una lira a proprio piacimento. Le città maggiori, in confronto con i comuni di dimensioni più piccole, potevano rispondere in modo più elastico ai vari pesi e contrappesi imposti alle finanze locali; quindi le città, anche perché erano controllate in modo meno rigido, riuscivano a spendere di più per ciò che può essere definito decoro urbano e per altre voci a loro scelta. Dal punto di vista dell'attivo le tasse speciali locali, introdotte in rapida successione fra il 1866 e il 1874, non riuscirono mai a portare lo sperato sollievo alle amministrazioni comunali. Inoltre, la legge del 1874, che legava le spese facoltative al consenso superiore per il superamento dei limiti di legge, venne scarsamente applicata: sempre più comuni oltrepassarono i limiti che la legge poneva alle sovrimposte sulle tasse fondiarie.

In questo contesto caratterizzato da deficienze strutturali del sistema della finanza locale, i prefetti si trovarono a svolgere un compito difficile. Abbiamo citato l'incessante attività di prefetti come Serpieri e Lamponi nella provincia di Reggio Calabria, ma si potrebbero facilmente aggiungere

altri nomi, come quelli di Torelli e Sormani Moretti a Venezia, o quelli di Salaris e Scelsi a Bologna. In generale, essi non si dimostrarono sordi rispetto ai bisogni dei comuni delle loro rispettive province, soprattutto di quelli più piccoli, e cercarono di venirvi incontro attraverso un'attiva opera di impulso. Al contrario, le città più grandi di ogni provincia furono affidate quasi completamente all'operato degli amministratori municipali. Gli anni Sessanta e Settanta furono percorsi da numerosi tentativi di conferire un certo grado di responsabilità finanziaria ai governi municipali. Eppure anche le più elementari condizioni di una gestione finanziaria ordinaria — la redazione annuale dei bilanci e dei conti consuntivi — vennero soddisfatte solo dopo ripetute esortazioni tramite circolari o visite di commissari prefettizi.

Gli ostacoli che i prefetti si trovavano di fronte, a parte la perdurante crisi agraria, possono essere sintetizzati come segue. Primo, il ruolo della deputazione provinciale nell'attività di esame dei bilanci acquisì maggiore importanza, in quanto aumentò il numero di comuni che superavano i limiti di legge nella riscossione delle sovrimposte. Si è sostenuto che l'eleggibilità di questo organo, di solito fortemente legato all'*élite* del capoluogo di provincia, non costituiva una base sicura perché svolgesse con indipendenza i suoi compiti di tutela. Non si dovrebbe comunque sovrastimare la predominanza del prefetto come presidente della deputazione; a Bologna, e in misura minore a Venezia, la deputazione provinciale fu di fatto in grado di seguire una linea autonoma. Quanto all'incidenza della prefettura nelle operazioni relative alle finanze locali, la carenza di personale ostacolò seriamente un effettivo controllo, e una volta che la prefettura aveva perso la presa, i comuni non prestavano più attenzione a leggi e regolamenti.

In secondo luogo, particolarmente a Reggio Calabria, l'arretratezza economica e sociale impose serie limitazioni ai poteri discrezionali del prefetto. Gli insuccessi nella divisione delle terre demaniali negarono a molti comuni una possibile fonte di reddito; ciò provocò inoltre continui conflitti fra le diverse fazioni presenti nei consigli comunali. In generale, i tradizionali schieramenti all'interno dei comuni crearono un'atmosfera di ostilità nei confronti dell'ingerenza esercitata dall'esterno, specialmente quando le autorità superiori richiedevano contributi per migliorare le infrastrutture a livello provinciale. Paradossalmente, fu proprio la libertà di movimento garantita ai comuni a costituire il maggiore ostacolo

all'intervento modernizzatore dall'alto. La maggior parte dei comuni rurali più piccoli non erano in posizione tale da trarre beneficio dalle loro prerogative di bilancio: avendo del tutto esaurito la capacità contributiva dei propri abitanti, furono costretti a tagliare le spese, rinunciando talvolta persino a quelle obbligatorie. Così, i prefetti incontrarono grandi difficoltà nell'istituire scuole e nella costruzione di strade, i due requisiti essenziali del progresso. Per altro verso, i comuni dovevano essere ripetutamente sollecitati o costretti ad imporre tasse locali, e preferivano ricorrere a sovrimposte sulla proprietà piuttosto che puntare su nuove tasse di difficile riscossione. Nell'insieme, i prefetti e le autorità provinciali di Reggio si dedicarono prevalentemente a incitamenti a spendere, mentre quelli di Bologna tendevano a chiedere maggiori economie. A Venezia i comuni e le autorità preposte al controllo erano ugualmente convinti della necessità di una cauta politica economica. Il conservatorismo delle *élites* locali non era un fenomeno esclusivamente meridionale: i tentativi di Torelli di garantire un maggiore sostegno per migliorare la posizione di Venezia come porto di transito vennero stroncati sul nascere dall'atteggiamento dei consiglieri locali.

In terzo luogo, i ministeri centrali non prestavano troppo ascolto alle frequenti richieste avanzate dai prefetti perché si adottassero riforme generali. Roma rispondeva a queste sollecitazioni finanziando singoli progetti, piuttosto che estendendo i ranghi del personale statale in periferia. I prefetti, quindi, dovettero far fronte a una carenza di preparazione specifica nei propri uffici e, in modo particolare, nei municipi.

VII. Le elezioni parlamentari fra manipolazione e costruzione di un sistema rappresentativo

1. – *Introduzione.* Gli osservatori ottocenteschi e gli storici odierni si sono spesso concentrati su quanto pesasse l'ingerenza politica del prefetto nel corso delle campagne elettorali. La famosa espressione del periodo giolittiano, secondo cui si poteva vendere il prefetto e comprare il deputato, ha così vissuto di vita propria[1]. Nasalli Rocca, un esperto prefetto degli anni giolittiani, si lamentava con amarezza del potere dei deputati sui prefetti:

> «il prefetto più che della volontà di chicchessia, dovrebbe essere l'esecutore della legge, la quale è superiore al Ministro, sopravvive a tutti i capricci ed alle prepotenze delle moltitudini e di chi le rappresenta in Parlamento. In pratica, molti dei Ministri passati hanno quasi soppresso questa nobile missione del prefetto ogni qual volta il prefetto si è trovato di fronte un contrario interesse dei deputati»[2].

La corrente principale della storiografia sembra aver accettato questo predominio della politica nelle attività del prefetto[3]. In contrasto con questa tesi, si tenterà qui di separare la politica e l'amministrazione, in modo da permettere una estesa analisi dei compiti amministrativi del prefetto. Tenendo presente ciò che si è detto finora a tale riguardo, è difficile trascurare

---

[1] D. Bartoli, *L'Italia burocratica*, Milano 1965, p. 71, che fa riferimento all'espressione usata da Salvemini in una delle sue invettive contro Giolitti.

[2] A. Nasalli Rocca, *I prefetti in Italia ... fino a jeri*, Città di Castello 1916, p. 5. Per un punto di vista simile cfr. C. Morini, *Corruzione elettorale. Studio teorico pratico*, Milano 1894, pp. 50-59.

[3] Uno studio recente sulle attività delle prefetture nel periodo crispino ha sottolineato «la centralità della dimensione politica nella figura, nella carriera e nell'esercizio delle funzioni pubbliche del prefetto»: P. Atmo, *Introduzione* alla sezione «*Le prefetture*», in ISAP, *Le riforme crispine*... cit., I, *Amministrazione statale*, p. 638.

l'importanza del controllo prefettizio sui poteri e i compiti conferiti alle autorità locali. Ciò non significa, comunque, affermare che il ruolo politico del prefetto debba essere da ora in avanti completamente ignorato; al contrario, esso dovrebbe essere visto nella giusta prospettiva: in primo luogo in rapporto all'intera sfera delle funzioni del prefetto, e in secondo luogo nel contesto dello sviluppo del sistema rappresentativo nell'Italia liberale.

Il problema di stabilire fino a che punto la politica facesse parte delle attività del prefetto è destinato a provocare un certo disorientamento, quando non si faccia riferimento ad una chiara definizione di «politica». Nel pensiero giuridico di fine secolo la questione veniva facilmente accantonata come irrilevante, in quanto il carattere politico della funzione di prefetto era inerente alla legge, e quindi non problematico. Teodosio Marchi, nell'autorevole manuale di diritto amministrativo curato da Orlando, distillava la funzione politica del prefetto dalla supervisione che lo stesso esercitava su qualsiasi questione che fosse direttamente connessa con i supremi interessi dello Stato:

> «chi è investito, sia pure sotto la direttiva del governo centrale, della funzione di permanente sorveglianza nella provincia, della quale deve osservare i bisogni, assecondare o raddrizzare le tendenze, ascoltare i voti o moderare le passioni che vi si agitano, tanto governa quanto amministra»[4].

Nei classici della storiografia su politica e amministrazione il rapporto fra i due termini è ugualmente chiaro. Vivien pone il problema in modo molto netto:

> «Lo stesso potere esecutivo si divide in due rami: la politica, vale a dire la direzione morale degli interessi generali della nazione, e l'amministrazione, che consiste principalmente nella realizzazione dei servizi pubblici»[5].

Herman Finer, nella parte teorica del suo lavoro, ha tracciato una chiara distinzione fra il processo amministrativo e quello politico, subordinando le attività dell'apparato amministrativo alla fase dell'azione di governo[6].

Per lo storico la *vexata quaestio* non può essere risolta facendo appello esclusivamente a leggi e dottrine. Il mondo della politica (Parlamento

---

[4] T. MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, II, Milano 1907, p. 191.

[5] A.F.A. VIVIEN, *Études administratives*, ristampa della 3ª edizione, Paris 1974, pp. 3-4.

[6] H. FINER, *The Theory and Practice of Modern Government*, London 1965⁴, p. 7.

e governo) e quello dell'amministrazione erano certamente intrecciati, ma considerare il secondo come un semplice strumento del primo sarebbe un grave errore di sottovalutazione, almeno quando si prenda in esame la realtà amministrativa e politica del periodo liberale. Alcuni hanno sostenuto che la «osmosi» fra politica e amministrazione fosse un corollario della ristrettezza della classe dirigente e del suo fondamentale consenso riguardo all'assetto dello Stato italiano; non si dovrebbe quindi scambiarla per una non richiesta intromissione dell'una nel terreno dell'altra[7]. Ci si dovrebbe piuttosto rivolgere ai fattori che univano politica e amministrazione nel loro modo di confrontarsi con la società, non tanto per «rivisitare» la vecchia distinzione fra paese reale e paese legale, quanto per comprendere fino a che punto il progetto liberale si radicasse nelle varie «realtà» dello Stato unitario. In tale prospettiva la differenza fra prefetti «politici» e prefetti «amministrativi» perde molta della sua forza esplicativa[8]. Alcuni prefetti avevano effettivamente un retroterra parlamentare, ma ciò non implicava necessariamente una maggiore condiscendenza alla volontà del governo in carica. L'esperienza rivoluzionaria condivisa con molti ministri poteva persino ispirare ad alcuni prefetti, in modo particolare quelli della prima generazione, un certo senso di eguaglianza nei confronti dei loro superiori[9]. Ad esempio, Luigi Torelli, prima della sua nomina a prefetto di Venezia, era stato ministro dell'agri-

---

[7] G. MIGLIO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in *Istituzioni e società nella storia d'Italia. Dagli Stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, a cura di N. RAPONI, Bologna 1981, p. 558.

[8] La distinzione, operata frequentemente nell'odierna storiografia, era già stata tracciata dai commentatori ottocenteschi: cfr. *Guida amministrativa ossia commento della legge comunale e provinciale...* cit., p. 88. Con successive leggi del 1860 e del 1877 i deputati al Parlamento non potevano essere nominati contemporaneamente prefetti. La regola cambiò nel 1887, con l'abrogazione dell'incompatibilità parlamentare.

[9] Sui 46 prefetti che furono in carica fra il 1861 e il 1895 a Venezia, Bologna e Reggio Calabria 14 avevano avuto una carriera come deputati prima di assumere l'incarico di prefetto; 15 furono nominati senatori (di questi 10 erano stati anche deputati, e 13 avevano esercitato contemporaneamente l'incarico di prefetto per qualche tempo). Sulla sovrapposizione fra burocrazia e Senato si veda G. MELIS, *La partecipazione dell'alta burocrazia italiana al Senato nell'epoca liberale*, in «Trimestre», XXI (1988), 1-4, pp. 211-236. La combinazione dell'incarico di prefetto e di quello di senatore si tradusse in un'esperienza amara per Giuseppe Pasolini: nel 1864, due anni prima della sua nomina a commissario del re a Venezia, dovette, in quanto senatore, votare per il trasferimento della capitale da Torino, della quale era prefetto, a Firenze: G. PASOLINI, *Memorie raccolte da suo figlio*, II, Roma 1915, pp. 14-15.

coltura nel gabinetto La Marmora (1864-'65) e, come si evince da molte lettere amichevoli, era assai vicino a Ricasoli[10].

Sebbene l'Italia avesse ereditato una Costituzione relativamente liberale dal Regno di Sardegna, il successivo sviluppo del sistema politico mise in luce una serie di peculiarità che ne compromettevano il carattere liberale e che era necessario decifrare prima che la posizione del prefetto potesse essere configurata in modo efficace. Il sistema politico dell'Italia unita è stato definito, in relazione a quello di altre nazioni europee, «il trionfo dell'ambiguità»[11]. I liberali moderati, che avevano realizzato l'unità, continuavano a credere che la società e la sua rappresentanza politica, se opportunamente guidate dall'alto, si sarebbero gradatamente evolute lungo le linee del tanto lodato modello anglosassone. I liberali, che si identificavano completamente con lo Stato che essi stessi avevano creato, non si organizzarono in un partito politico; semplicemente, fecero dello Stato il proprio partito. In tal modo, non riuscirono a gettare solide basi per la loro azione politica nella società. Ciò fu in parte il risultato della mancanza di interesse verso la politica nazionale da parte dei notabili proprietari, i quali, a causa della ristrettezza del suffragio, costituivano la grande maggioranza dell'elettorato. Sebbene nell'opinione pubblica il Parlamento fosse diviso fra due grandi movimenti (la Destra e la Sinistra), la scena politica degli anni Sessanta e Settanta fu caratterizzata da molti e mutevoli gruppi parlamentari. Negli anni Ottanta, sotto l'influenza dell'allora primo ministro Agostino Depretis, questa costellazione di forze dette origine al noto fenomeno del trasformismo, l'assorbimento del maggior numero possibile di fazioni nella coalizione di governo. D'altra parte, le più disciplinate organizzazioni degli oppositori del sistema politico esistente (repubblicani, cattolici e socialisti) si avvicinarono maggiormente alla formazione di un partito moderno. Questi partiti, tuttavia, furono di fatto esclusi dalla scena politica nazionale, in parte per la ristrettezza del

---

[10] Si veda, per la corrispondenza fra Torelli e Ricasoli, la selezione di lettere del secondo nella raccolta ancora incompleta *Carteggi di Bettino Ricasoli*, a cura di M. NOBILI e S. CAMERANI, Roma 1939 sgg., e A. MONTI, *Il conte Luigi Torelli*, Milano 1931.

[11] P. POMBENI, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Bologna 1994, p. 419. Per uno studio recente sulla storia delle consultazioni elettorali, cfr. M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari 1995.

suffragio, in parte a causa del loro volontario astensionismo e delle dure persecuzioni a cui furono soggetti.

Date queste coordinate generali del sistema politico liberale, quale ruolo può essere attribuito al prefetto? La storiografia degli ultimi decenni ha fornito risposte diverse, ma sostanzialmente il dibattito non ha fatto molti progressi dal tempo dell'acuta replica di Alberto Aquarone al severo giudizio sul ruolo del prefetto formulato da Ernesto Ragionieri. Quest'ultimo, nonostante la sua grande sensibilità verso l'importanza della prima generazione di prefetti, ha enfatizzato gli aspetti negativi del loro lavoro:

> «Esso consiste in un'opera sistematica di tutela e di soffocamento della vita politica locale, in un intervento assiduo e minuzioso che trasforma costantemente e in modo sistematico il rappresentante dello Stato nel rappresentante del governo e il rappresentante del governo, a sua volta, nell'esecutore della volontà del partito al potere»[12].

Aquarone ha obiettato che prima di procedere a generalizzazioni sul possibile soffocamento della vita politica locale, si sarebbe dovuto tener conto della sua scarsa consistenza in molte zone del paese. Seguendo Carlo De Cesare, noto pubblicista e politico della Destra, egli ha sottolineato che in molti comuni era impossibile trovare qualcuno che esercitasse la funzione di sindaco; che nelle elezioni locali l'affluenza era spesso disastrosamente bassa; e che i deputati al Parlamento venivano eletti sulla base di non più di 150 voti[13].

Gli storici successivi hanno modellato le proprie interpretazioni su queste impostazioni contrastanti, qui tratteggiate schematicamente. Giovanni Aliberti, che si è concentrato sulle attività elettorali dei prefetti del sud, ha concordato in linea di massima con Ragionieri. Egli ha sostenuto che fino alla metà degli anni Settanta — il periodo della Destra — i prefetti furono coinvolti in una campagna coordinata dal centro in favore dei candidati «ministeriali». Sotto i vari governi della Sinistra, questa interferenza divenne un aspetto talmente endemico

---

[12] E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione*... cit., p. 129. Un'interpretazione ancora più severa è stata fornita da R.C. FRIED, *The Italian Prefects*... cit., p. 122 (tr. it. *Il prefetto in Italia*... cit., p. 109), che ha attribuito ai prefetti un «ruolo di primaria importanza nel manipolare le maggioranze parlamentari».

[13] A. AQUARONE, *Accentramento e prefetti*... cit., pp. 168-169.

dell'attività dei prefetti che era persino possibile, secondo Aliberti, parlare di «progrediente burocratizzazione del ruolo di agenti elettorali del governo svolto dai prefetti»[14]. Un'ipotesi meno unilaterale, più vicina all'impostazione di Aquarone, è stata recentemente proposta da Raffaele Romanelli; basandosi sull'analisi a livello locale di casi di competizioni elettorali, egli ha fra l'altro posto l'esigenza di adottare un punto di vista più equilibrato rispetto agli interventi dei funzionari di governo nelle elezioni: essi dovrebbero essere studiati caso per caso, nel contesto dei tentativi di instaurare un dialogo fra lo Stato di nuova formazione e una società che sotto molti aspetti appariva sfuggente. Al momento dell'unificazione italiana, se si eccettua il territorio già appartenente al Regno di Sardegna, mancava del tutto una tradizione elettorale. Così, «radicare il sistema, diffonderlo, mobilitare l'elettorato e far conoscere le regole del gioco era all'inizio tutt'uno con l'impianto del regime costituzionale, e quindi con la battaglia condotta dalle maggioranze governative contro le opposizioni»[15]. Lo stesso sistema elettorale, quindi, non dovrebbe essere visto principalmente come un elemento di rigida limitazione dei potenziali elettori: esso rappresentava piuttosto il tentativo di mobilitare un elettorato che potesse garantire il proprio sostegno al regime costituzionale[16]. L'organizzazione politica nei collegi elettorali rifletteva fedelmente la gerarchia sociale, dominata dal potere dei notabili, e l'introduzione del sistema elettorale fu in gran parte un tentativo di venire a patti con queste strutture autoritarie e paternalistiche. Se la conduzione delle elezioni non viene più spiegata esclusivamente come un'estensione del centralismo oppressivo, può di conseguenza essere modificata anche la prospettiva sulla funzione del prefetto: da un obbediente manipolatore al servizio del governo a un attento mediatore fra le istanze del governo e le domande del corpo elettorale e della società nel suo complesso.

---

[14] G. ALIBERTI, *Prefetti e società locale nel periodo unitario*, in ID., *Potere e società locale nel Mezzogiorno dell'800*, Roma-Bari 1987, p. 165.

[15] R. ROMANELLI, *Le regole del gioco*... cit., p. 250. Per un punto di vista simile, G. GUIDI, *Parlamento ed elezioni. Le dinamiche elettorali nel giudizio dei deputati italiani 1870-1882*, in «Ricerche di storia politica», IV (1989), p. 40.

[16] Su questo tema si veda R. ROMANELLI, *Alla ricerca di un corpo elettorale. La riforma del 1882 e il problema dell'allargamento del suffragio*, in ID., *Il comando impossibile*... cit., pp. 157-213.

2. – *Pesi e contrappesi nella strategia elettorale del governo.* Sebbene sia troppo semplice vedere nel prefetto un agente elettorale del governo, vi sono molti elementi che indicano come i governi che si successero a partire dalle prime elezioni nazionali esercitarono effettivamente una pressione neppure ben mascherata sui prefetti per orientare il voto degli elettori. Significativa in tal senso è la circolare riservata che Minghetti inviò ai governatori delle province nel gennaio del 1861, nella quale si richiamava, nel caso vi fossero due o più candidati in lizza, a garantire un aperto sostegno a quello che fosse più vicino ai principi liberali e alla causa nazionale. Il giornale «Il Popolo d'Italia» attaccò duramente questo modo di interferire nelle libere elezioni, definendo la circolare «figlia legittima del sistema napoleonico in Francia, ove le elezioni pel corpo legislativo sono opera esclusiva dei prefetti»[17]. D'altra parte, queste istruzioni ministeriali potrebbero essere lette anche come un mezzo di difesa nei confronti dei candidati anticostituzionali che potevano presentarsi in occasione delle elezioni per il primo Parlamento italiano: nel tumultuoso periodo dell'unificazione, questa paura era ovviamente tutt'altro che ingiustificata.

Nel corso delle successive elezioni era pratica consueta che il ministro dell'interno, in molti casi anche primo ministro, mettesse in guardia i prefetti contro i candidati che minacciavano le fondamenta dello Stato liberale. All'epoca delle elezioni del 1865 Giuseppe Natoli, ministro dell'interno, richiamò ogni prefetto a

> «farsi interprete ed esecutore della mente del Governo, e rendere altresì persuasi gli elettori de' mali incommensurabili che nascerebbero se nella nuova Camera entrassero molti di coloro, i quali o tentano di sospingere l'Italia, a dispetto di lei, fuor della Monarchia a fatali esperimenti; od amano il restauro de' Governi solennemente condannati dalla volontà e dalla coscienza nazionale; oppure abusano di cose sante per atterrare questo splendido monumento d'italiana potenza e ricondurre la patria nell'abbiezione dell'antico servaggio».

I nemici dello Stato unitario, tuttavia, non erano soltanto i repubblicani e i cattolici, ma anche, come si sottolineava in quella stessa

---

[17] «Il Popolo d'Italia», 21 gennaio 1861, n. 20, in A. CARACCIOLO, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano 1960, p. 287.

circolare, le fazioni locali. Gli eredi di Cavour furono assai preoccupati del risorgere di consorterie locali a livello nazionale. Così, Natoli rimarcò che i prefetti non avrebbero dovuto parteggiare per «nomi o frazionamenti regionali»; il loro sostegno avrebbe dovuto invece rivolgersi a coloro che si dimostrassero

> «risoluti a propugnare l'attuamento nel Regno di quei beni, che negli ordini della libertà del pensiero o della coscienza sono il più caro patrimonio delle società moderne, a non lottare in Parlamento per meri vantaggi locali, ma intenti solo ad assicurare la prosperità e la grandezza della Patria comune»[18].

Inizialmente, la minaccia che nel Parlamento nazionale venissero promossi interessi locali fu profondamente sentita. Tale prospettiva contravveniva ad uno dei principi del credo liberale, quello secondo cui le due dimensioni dovevano essere chiaramente separate, nel rispetto della distinzione fra politica e amministrazione.

Da questi criteri difensivi che dovevano orientare il comportamento dei prefetti alla manipolazione del voto in favore del candidato governativo, il passo era breve. Nella circolare appena citata Natoli elencava le principali promesse elettorali di quel governo (guidato da La Marmora): sciogliere le corporazioni religiose, contenere la spesa dello Stato e portare a termine l'unificazione legislativa — un programma che evidentemente non era condiviso da tutti. I prefetti dovevano in tal senso «illuminare gli animi», e «impedire che [fossero] fuorviati». «Attenendosi a questo compito doveroso», continuava Natoli, «Ella vorrà farsi interprete ed esecutore della mente del Governo». La stampa locale, fortemente politicizzata, era sempre pronta a inveire contro le presunte violazioni della libertà elettorale, se il proprio candidato ne veniva danneggiato. Di conseguenza, era facile che venissero lanciate accuse contro la totale corruttibilità del governo, compresi i prefetti.

I tentativi di manipolare il voto furono particolarmente evidenti durante le elezioni del 1867, dopo la caduta del governo Ricasoli. Vari gruppi regionali all'interno della Sinistra lanciarono un'intensa campagna contro la politica seguita dal governo in materia finanziaria e in relazione alla questione romana. Ricasoli rispose con un'accorta mobilitazione dei

---

[18] *Circolare del Ministero dell'interno*, 20 settembre 1865, n. 42.

potenziali sostenitori; ordinò al suo segretario generale, Celestino Bianchi, di tenersi in contatto con i prefetti, in modo da poter seguire i movimenti elettorali giorno per giorno[19]; inoltre, il primo ministro inviò numerose circolari nelle quali esponeva la propria politica e sollecitava i prefetti ad organizzare il sostegno dei funzionari pubblici in servizio nelle province. Ricasoli indicava l'esempio di un circondario nel quale un candidato anti-governativo aveva vinto, nonostante che la maggioranza degli elettori registrati fossero impiegati statali:

> «Mantenendo la più oculata vigilanza sul contegno politico dei loro dipendenti, e di quanti appartengono alle pubbliche amministrazioni, e trasmettendo a tale riguardo le più diligenti e sollecite informazioni a questo Ministero per gli opportuni suoi provvedimenti, i signori prefetti comprenderanno di leggieri come nell'atteggiamento dei funzionari dello Stato non sia implicata soltanto una grave questione di dignità morale e politica, ma eziando una seria guarentigia per una più efficace manifestazione della volontà nazionale, la quale apparirà tanto più sincera e solenne, quanto più accuratamente sarà sottratta alle subdole influenze esercitate da partiti a danno del governo»[20].

Nonostante questi tentativi di vasta portata per indirizzare il voto degli elettori, le elezioni non riuscirono ad alterare l'equilibrio delle forze politiche rappresentate in Parlamento. Inoltre, diversi prefetti (in modo particolare quelli di Lecce, Campobasso, Cosenza e Napoli) dovettero ammettere che nelle loro province gli impiegati statali avevano gravemente compromesso il corso «regolare» (vale a dire filo-governativo) delle elezioni[21].

Non è comunque scontato che la strategia elettorale dei vari governi costituisse una regola cinicamente intesa a manipolare il voto e ad utilizzare i prefetti a proprio vantaggio; o che, perfino quando il Ministero dell'interno inviava esplicite istruzioni per sostenere un particolare candidato, i prefetti obbedissero automaticamente. Le circolari indirizzate ai prefetti nei periodi elettorali affrontavano di solito molte

---

[19] Su questi contatti cfr. i numerosi telegrammi inviati da Bianchi ai prefetti con le istruzioni per aprire la strada ai candidati governativi, in ACS, *Carte Bettino Ricasoli, Fondo Bastogi*, sc. 2, fasc. 23.

[20] *Circolare del Ministero dell'interno*, 26 febbraio 1867, n. 1610 (riservata).

[21] ACS, *Carte Bettino Ricasoli, Fondo Bastogi*, sc. 1, fasc. 15. Su questi fatti cfr. anche A. AQUARONE, *Accentramento e prefetti*... cit., p. 167. È stato mostrato che nelle votazioni del 1867 molte elezioni furono decise dal predominio dei notabili, che riuscirono a controllare il voto manovrando le proprie clientele. Cfr. R. ROMANELLI, *Le regole del gioco*... cit., pp. 268-275.

questioni. Da una parte, quando le elezioni erano vicine, il ministro faceva ogni volta presente ai prefetti che da essi ci si aspettava un comportamento esemplare, vale a dire rigorosamente entro i limiti della legge; queste istruzioni erano in genere pubbliche e venivano riportate nei periodici ufficiali. Dall'altra, come si è visto, le circolari riservate si spingevano spesso molto oltre, chiamando i prefetti a difendere con energia la politica del governo.

Un tema ricorrente nelle circolari ufficiali era la partecipazione al voto. Non era ovviamente passato inosservato il fatto che il numero effettivo dei votanti era molto inferiore al totale delle persone iscritte nelle liste elettorali. In alcune elezioni politiche, come in quelle amministrative, l'astensionismo raggiungeva livelli drammatici. Nel 1861 l'affluenza al primo turno fu del 57,2%; la percentuale scese al 45,5% nel 1870 (poco dopo la presa di Roma), per poi aumentare nuovamente in seguito, rimanendo comunque fra il 55 e il 60%[22]. Dopo il marcato abbassamento registratosi nel 1870, il segretario generale del Ministero dell'interno Gaspare Cavallini rivolse un forte appello ai prefetti affinché operassero per garantire una partecipazione più ampia. Egli sottolineò l'importanza del diritto di voto, «il primo e principale diritto del cittadino in un libero paese»; l'elezione di un deputato era ancora più valida quando egli rappresentava realmente la volontà del suo collegio.

> «A raggiungere questo scopo devono intendere i signori prefetti specialmente, i quali, per la posizione elevata che occupano ed in contatto continuo coi loro amministrati, sono meglio che ogni altro in grado di far loro comprendere la grande importanza delle elezioni»[23].

Nel giugno 1876 il Ministero dell'interno sollecitò i prefetti a verificare che i sindaci inviassero certificati in numero sufficiente per gli elettori che viaggiavano in treno[24]. E al momento del secondo turno di votazione delle elezioni di quell'anno furono inviati telegrammi a tutte le prefetture, richiamando al «più stretto rispetto alla libertà del voto degli

---

[22] P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna 1988, pp. 305-306.

[23] *Circolare del Ministero dell'interno*, 3 gennaio 1871.

[24] *Circolare del Ministero dell'interno*, 8 giugno 1876, n. 3200.

elettori. (...) È indegno di un governo libero chi non rispetta il diritto dell'esercizio del voto degli avversari»[25]. In modo analogo, nel 1882 Depretis insisté per far sì che la nuova legge elettorale fosse applicata nella più stretta osservanza della legge e dell'ordine[26].

La sollecitazione a favorire una maggiore affluenza e a rispettare la libertà di espressione del voto, tuttavia, si trasformava facilmente in una campagna di propaganda del governo. Nel 1870 Giovanni Lanza permise ad ogni prefetto, «in quei modi che Le sono acconsentiti dall'ufficio suo e dalla sua autorità», di sviluppare e chiarire la politica del governo «personalmente ed a viva voce con tutti quelli che crederà bene di mettersi in rapporto, in modo di togliere le possibili dubbiezze, superare le facili opposizioni e chiarire gli intendimenti del Governo». I prefetti dovevano suscitare una «pacifica agitazione elettorale», cercando, «col mezzo di giornali e di comitati costituiti delle persone più influenti», di provocare interesse per le elezioni[27]. Istruzioni simili furono emanate nel 1874; dapprima venivano passati in rassegna i principali elementi del programma governativo; quindi i prefetti venivano chiamati a promuoverlo:

> «la S.V. Ill., che per ragione del suo alto ufficio, ha frequenti relazioni con tanta parte della cittadinanza, non vorrà pretermetter veruna opportunità per chiarire ed esplicare i divisamenti del governo dissipando quegli errori od equivoci, che la poca esatta cognizione delle cose, o le arti dei partiti avversi possano far sorgere»[28].

Di questa circolare non si fece alcun segreto, e la si pubblicò integralmente nel «Bollettino della Prefettura di Venezia»[29].

Vi sono quindi, come si è mostrato, incontestabili elementi per ritenere che i prefetti venissero usati come rami periferici del «partito» governativo, che ovviamente cambiava con ogni nuova coalizione (il termine «partito» è inevitabile, ma certamente esso non sta ad indicare la moderna forma di partito organizzato). In tal senso si può dire che la classe dirigente liberale fece effettivamente dello Stato il proprio partito.

---

[25] *Circolare del Ministero dell'interno*, 9 novembre 1876, n. 4936 (telegramma).
[26] *Circolare del Ministero dell'interno*, 25 ottobre 1882, n. 7911 (telegramma).
[27] *Circolare del Ministero dell'interno*, 6 novembre 1870, n. 962 (confidenziale).
[28] *Circolare del Ministero dell'interno*, 10 ottobre 1874.
[29] «Bollettino della Prefettura di Venezia», 1874, pp. 331-335.

Certamente i governi della Sinistra non si differenziarono da quelli della Destra, ai quali finora si sono riferiti gli esempi[30]. Le elezioni del 1876 sono note, oltre che, in primo luogo, per la schiacciante vittoria della Sinistra, anche per la grossolana manipolazione del voto, in modo particolare grazie all'operato dei prefetti[31]. Non c'è bisogno di soffermarsi sulla «rivoluzione parlamentare», dato che gli eventi del 1876 sono stati spesso narrati. Tuttavia, l'affermata ingerenza nello svolgimento delle elezioni richiede un'analisi più ravvicinata. È stato ripetutamente sostenuto che fra la caduta del governo Minghetti, in marzo, e il novembre successivo, abbia avuto luogo un'estesa epurazione nei più alti gradi dell'amministrazione pubblica, che, attraverso l'imperativa logica della gerarchia, fece sentire i suoi effetti anche negli strati più bassi.

La sostituzione degli alti funzionari era stata una delle richieste incluse nel famoso manifesto di Crispi, *I doveri del Gabinetto del 25 Marzo*. In effetti, il movimento coinvolse molti prefetti. Una breve indagine dimostra comunque che 36 prefetti furono trasferiti ad altra provincia, 21 furono sospesi (dei quali 5 solo temporaneamente), mentre 12 prefetture mantennero i loro capi[32]: in definitiva, furono solo 16 i prefetti che persero il loro incarico (meno di un quarto del totale), e fra questi alcuni avevano in ogni caso già raggiunto l'età della pensione. Guglielmo Capitelli, prefetto di Bologna dal 1873 e politicamente legato alla Destra, si dimise poco dopo l'insediamento del nuovo governo[33]. È ragionevole supporre, quindi, che non fu il colore politico dei prefetti in quanto tale che provocò la loro rimozione (come si sarebbe portati a credere). Piuttosto, si dovrebbe indagare il funzionamento del meccanismo dei trasferimenti. Negli anni precedenti (in particolare in occasione delle elezioni del 1874) i prefetti avevano sviluppato nelle rispettive province forti legami con le *élites* locali e con i funzionari statali. Lasciare che fossero proprio quei prefetti

---

[30] Cfr. per molti esempi G. CAROCCI, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Torino 1956.

[31] R.C. FRIED, *The Italian Prefects*... cit., p. 126 (tr. it. *Il prefetto in Italia*... cit., p. 109).

[32] Elaborazione di dati tratti da M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989 (Sussidi, 2).

[33] ACS, *Min. Int., Personale fuori servizio*, 2° versamento, 1ª serie, b. 810, fasc. 9294, lettera di Capitelli al ministro dell'interno Nicotera, 27 marzo 1876.

a organizzare le elezioni in quelle stesse province, permettere loro di emanare istruzioni e di difendere la politica del governo, li avrebbe posti in una posizione quanto meno ambigua. Questo è anche il motivo per cui Nicotera sottolineò la neutralità dei funzionari pubblici nelle competizioni elettorali: «in siffatte lotte, feconde di sviluppo progressivo delle libertà e di benessere per la Nazione, i pubblici funzionari non debbono partecipare con l'influenza che esercitano in virtù dell'ufficio loro affidato»[34]. Inoltre, il rinnovo dei sindaci per il triennio 1876-'78 aveva già avuto luogo. Così, erano necessarie nuove alleanze a livello locale per provocare l'auspicato capovolgimento nell'equilibrio delle forze parlamentari. In questa luce la redistribuzione dei prefetti faceva parte del tentativo della Sinistra di promuovere un nuovo slancio amministrativo.

Altra è la questione di quanto a lungo questo spirito sia durato; non appena ebbe luogo lo spostamento dei consensi in favore della Sinistra, ricomparvero le stesse pratiche che avevano caratterizzato il governo della Destra, messe in alto forse con una determinazione anche maggiore. Nel gennaio del 1882, nell'imminenza dell'approvazione di una serie di importanti progetti di legge (fra gli altri la nuova legge elettorale), Depretis inviò ai suoi prefetti un telegramma nel quale rendeva loro noto che era richiesta la presenza di tutti i deputati in Parlamento e che il prefetto doveva sollecitare soprattutto coloro che sostenevano il suo governo a recarsi a Roma[35]. Immediatamente dopo le elezioni del novembre 1890, Crispi ordinò ai prefetti di spedire indietro tutti i telegrammi relativi ad affari politici, così da non lasciare alcuna traccia compromettente negli uffici prefettizi[36]. Il prefetto di Bologna, Giacinto Scelsi, fece notare di aver già salvaguardato le esigenze di segretezza evitando di trascrivere il testo decodificato dei telegrammi in cifra[37].

---

[34] *Circolare del Ministero dell'interno*, 4 aprile 1876, n. 1709.

[35] *Circolare del Ministero dell'interno*, (telegramma) 8 gennaio 1882 (riservata).

[36] *Circolare del Ministero dell'interno*, (telegramma) 5 dicembre 1890. L'incessante attività di Crispi per organizzare il sostegno è ampiamente discussa, ad esempio, nella corrispondenza fra il primo ministro e il prefetto di Napoli Codronchi, in G. ALIBERTI, *Prefetti e società locale*... cit., p. 167; sui capricci elettorali dei prefetti romani nel periodo crispino, cfr. poi M. GUERCIO, *La prefettura di Roma*... cit., pp. 804 e seguenti.

[37] AS BO, *Pref., Gab. (1890)*, cat. 5, lettera del prefetto al Ministero dell'interno, 6 dicembre 1890 (riservata).

La propaganda in favore del programma del governo poteva anche avere uno scopo difensivo collegato alla ragion di Stato liberale. Sia i governi della Destra che quelli della Sinistra erano estremamente timorosi nei confronti di quelli che consideravano partiti sovversivi: i repubblicani, i cattolici e, in un secondo tempo, i socialisti. Da qui le frequenti richieste di informazioni su raduni, conferenze e associazioni a carattere politico; quando gli archivi di polizia e quelli delle prefetture sono stati usati nella ricerca storica, ciò è avvenuto spesso per verificare questi tipi di controllo. Già negli anni Sessanta nelle prefetture venivano tenuti fascicoli personali dei capi dei partiti «estremi», che a richiesta venivano inviati al Ministero; queste operazioni di polizia politica si intensificarono progressivamente con la crescita dell'opposizione. Si trattava, a rigor di termini, di un compito svolto dal questore, ma la responsabilità finale ricadeva sul prefetto. Nel periodo elettorale le prefetture divennero così i più importanti canali di informazione per il governo.

Le varie forme di controllo elettorale richieste dal centro politico non garantivano automaticamente il successo. Innanzi tutto i prefetti, in particolare quelli della prima generazione, non erano ciechi esecutori di ordini dall'alto. Nei più alti ranghi della pubblica amministrazione le intromissioni della politica erano respinte con indignazione. Già nel 1858 la «Rivista amministrativa del Regno», opponendosi energicamente a Cavour, mise in chiaro che il governo doveva astenersi dal difendere pubblicamente i propri candidati: una volta che il governo avesse presentato i propri uomini, i pubblici ufficiali (sindaci, giudici, esattori di tasse e carabinieri) sarebbero stati moralmente e professionalmente tenuti ad appoggiarli; inoltre,

> «è impossibile che il governo si limiti a indicare lo eligendo; — dopo questo primo atto non tardano a sopraggiungere le circolari degli intendenti, i manifesti dei sindaci, i precetti dei giudici, le persuasioni dei carabinieri».

A quel punto, secondo lo scrivente, la politica si mescolava con l'amministrazione pubblica nella provincia, e la conclusione di ciò era la perdita della libertà di voto[38]. Nel 1865 il principale periodico amministrativo ribadì il suo punto di vista, affermando che il libero

---

[38] «RAR», IX (1858), p. 123.

voto era possibile solo quando non vi fossero candidati «ufficiali»[39]. Anche singoli prefetti protestarono contro l'ingerenza governativa. Luigi Zini, prefetto di varie province nel corso degli anni Sessanta, era conosciuto per le sue acute critiche nei confronti della pressione ministeriale sui prefetti[40]. È difficile immaginare che un prefetto come Sormani Moretti, ricordato in uno dei precedenti capitoli per la sua energica e indipendente affermazione degli interessi della provincia di Venezia, diventasse un docile servitore del governo in periodo elettorale. Egli infatti non esitò a esprimere la propria indignazione per la preponderanza degli interessi politici; a suo parere il governo si preoccupava eccessivamente dei partiti politici, senza prestare attenzione al funzionamento dell'amministrazione pubblica:

«Le relazioni intime de' ministri coi prefetti sono rare quando anche per lunghi mesi non manchino affatto. Le proposte o [illeggibile] de' prefetti rimangono talvolta senza pure un riscontro, mentre invece le mozioni e i reclami di privati individui, di corpi morali amministrati, siano municipi, opere pie od altri, persino echi di [illeggibile] partigiani, sono ricevute e spesso ascoltate, senza pur si consulti prima chi ha locale responsabilità e può e deve dar spiegazioni e dilucidazioni. Misure gravi son prese dai ministeri in ordine ad importanti singole amministrazioni locali senza che l'autorità prefettizia ne sia nemmanco informata nonché prevenuta»[41].

In secondo luogo, il successo dei candidati «ministeriali» richiedeva pure determinate doti politiche, in particolare la capacità di raggiungere compromessi e di evitare le luci della ribalta, virtù di cui certamente non tutti i prefetti erano in possesso[42]. Esistono molti esempi di prefetti che vennero sostituiti perché erano rimasti implicati in qualche scandalo locale; questi coinvolgimenti potevano rivelarsi fatali per gli interessi del governo, quando dovevano tenersi elezioni.

---

[39] V. ALIBERTI, *Elezioni generali politiche*, in «RAR», XVI (1865), pp. 513-526.

[40] A. AQUARONE, *Accentramento e prefetti...* cit., pp. 165-167.

[41] AS VE, *Pref., Gab. (1877-'81)*, cat. 19, 1/1, rapporto periodico sugli affari pubblici nel secondo semestre del 1879, 20 febbraio 1880.

[42] Le note biografiche stilate dal gabinetto Crispi non lasciano dubbio sul fatto che dai prefetti ci si aspettasse un'azione energica ma allo stesso tempo una precisa attenzione ai vari gruppi di interesse nelle rispettive province; ogni trasgressione di queste regole non scritte poteva rovocare un trasferimento: cfr. E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi*, in «RTDP», XXXIV (1984), pp. 1061-1101.

La terza considerazione, forse la più importante, è che il grado di successo dell'interferenza del prefetto si spiega anche in riferimento alla società nel suo complesso. Quando mancava la risposta dal basso, rimaneva poco da fare. La mancanza di partecipazione che si manifestava nella bassa affluenza alle urne poteva avere molte cause: l'osservanza della direttiva papale di boicottare il governo dello Stato unitario, la prevalenza di interessi locali, la carenza di comunicazioni, ecc. Cercheremo di soffermarci su questo aspetto quando affronteremo più da vicino le attività del prefetto a livello locale.

3. – *La revisione delle liste elettorali.* Per apprezzare l'industriosità delle prefetture in periodo elettorale si dovrebbe tener presente che la legge imponeva al prefetto e al suo organico di attuare una molteplicità di controlli. Fra questi c'era la sorveglianza sui vari stadi che componevano il procedimento elettorale, dalla revisione annuale delle liste ai risultati finali delle votazioni che dovevano essere comunicati al Ministero dell'interno. La funzione del prefetto era prima di tutto quella di verificare l'osservanza della legge. Tutte le circolari ministeriali, indipendentemente dai loro scopi ulteriori, mettevano in rilievo l'importanza di assicurare la regolarità delle elezioni; soprattutto nel giorno delle votazioni i prefetti erano responsabili per garantire la libertà di esercizio del voto e per evitare disordini.

Dietro le quinte la più decisiva incombenza dei prefetti era la supervisione della revisione delle liste elettorali (ciò in contrasto con la revisione delle liste per le elezioni amministrative, che venivano approvate dalle deputazioni provinciali). Il sistema italiano di compilazione e revisione delle liste elettorali (titolo 2°, capo I-II delle leggi elettorali del 1848 e del 1860) era una miscela di due procedure distinte, una dal basso e una dall'alto: dapprima i comuni pubblicavano avvisi, invitando chiunque ritenesse di avere diritto al voto a presentare i propri requisiti; le giunte comunali potevano poi includere coloro che fossero notoriamente in possesso dei requisiti necessari. In seguito, il prefetto poteva per parte sua registrare *ex officio* quelli che secondo le informazioni in suo possesso ancora mancavano[43]; oltre a ciò, egli

[43] R. ROMANELLI, *Le regole del gioco...* cit., pp. 229 e seguenti. Si veda anche G. GUIDI, *Sulla formazione del corpo elettorale nell'Italia post-unitaria (1860-1894)*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP», III (1995), pp. 213-245.

era la prima autorità alla quale rivolgersi per appelli relativi alla registrazione degli elettori.

Questi poteri prefettizi erano oggetto di pesanti critiche. Per riprendere le parole di Zanardelli a proposito del disegno di legge elettorale e della legislazione precedente:

> «Le facoltà del prefetto infatti sono ora illimitate, essendo in sua balìa (...) di aggiungere e cancellare elettori; ed anche nel caso di reclamo il prefetto medesimo, assistito da impiegati dipendenti da lui, giudice e parte decide in causa propria; e, poscia, decreta senz'altro le liste sulle quali si fa l'elezione dei deputati; sicchè i ricorsi innanzi alle Corti d'appello e di cassazione spesso non provocano che sentenze postume e vane»[44].

La legge del 1882, togliendo questi poteri discrezionali al prefetto, stabilì che ad approvare le liste e a giudicare i ricorsi fosse una commissione provinciale, presieduta dal prefetto e composta anche dal presidente del tribunale del capoluogo e da tre consiglieri provinciali.

Come è stato più volte dimostrato per altri aspetti del lavoro del prefetto, le sue attività non cominciavano dal momento in cui i comuni avevano correttamente adempiuto ai propri compiti. Ogni anno, anche quando non si tenevano elezioni parlamentari, le liste elettorali dovevano essere aggiornate dai consigli comunali nella loro sessione autunnale. Lo svolgimento di questa operazione lasciava molto a desiderare, e ciò rendeva necessaria un'attenzione costante da parte dei prefetti. Poco prima del periodo delle sessioni primaverili, la maggior parte dei prefetti inviava una circolare ai comuni rammentando l'importanza dei loro compiti. Questi richiami erano di solito una prima opportunità per far presente ai comuni che era auspicabile un'elevata partecipazione al voto. La registrazione delle persone aventi diritto al voto diventava così il primo passo nella battaglia per sconfiggere l'astensionismo.

Nel marzo del 1874, ad esempio, il prefetto di Venezia diffuse alcune istruzioni per la corretta revisione delle liste elettorali politiche, sottolineando che nel corso della revisione dell'anno precedente erano venute alla luce numerose irregolarità. Egli quindi spiegò di nuovo l'intera procedura, dagli avvisi pubblici per invitare i cittadini a registrarsi fino al

---

[44] AP, *Camera dei deputati*, legislatura XIV, sessione 1880-'82, *Documenti*, n. 38A, *Relazione della commissione sul disegno di legge presentato dal ministro dell'interno nella tornata del 31 maggio 1880*; cfr. anche A. Brunialti, *Legge elettorale politica*, Torino 1882, pp. 103-106.

controllo conclusivo ad opera della prefettura[45]. In una successiva circolare ai comuni il prefetto fece rimarcare il valore di elezioni regolari; alle autorità municipali si richiedeva non soltanto di completare in tempo la revisione delle liste, ma anche di «esercitare una ingerenza positiva, che loro viene dalla legge (...), come debbano pure usare della loro morale influenza per iscuotere l'apatia dei molti, alimentare e riaccendere lo spirito negli elettori»[46]. La pressione esercitata sui comuni ottenne l'effetto sperato: gli aventi diritto al voto erano stati 5.022 nel 1866, 6.088 nel 1870, e divennero 7.263 nel 1874 (un tasso di crescita che superava ampiamente il relativo aumento di popolazione). Nella sua relazione semestrale sullo spirito pubblico, il prefetto rilevò che questi risultati positivi erano dovuti in buona misura alle registrazioni *ex officio*. Il numero effettivo dei votanti, tuttavia, rimase più o meno lo stesso (2.865 nel 1866, 2.650 nel 1870 e 2.927 nel 1874). La fiducia nelle istituzioni liberali, concluse con delusione il prefetto, restava indietro rispetto alla crescita dell'elettorato[47].

Anche i prefetti di Bologna e di Reggio Calabria mostrarono una notevole perseveranza nel sollecitare i rispettivi comuni ad adempiere a quello che essi chiamavano il principale dovere liberale, compilare le liste elettorali. I prefetti di Reggio, in modo particolare, erano coinvolti in un'incessante battaglia contro l'indolenza dei comuni. In un rapporto sul secondo semestre del 1877 il funzionario di prefettura responsabile faceva presente che le liste politiche, come al solito, venivano inviate con un certo ritardo: «Del resto punto reclami, punto accanimento e rare anche le domande per iscrizioni»[48]. In apparenza, rispetto alle competizioni locali, le elezioni parlamentari suscitavano meno motivi di disaccordo e di lotte fra famiglie o fazioni. Più avanti, in questo stesso capitolo, verranno discusse con maggiore ampiezza alcune caratteristiche delle elezioni parlamentari a Reggio.

---

[45] *Circolare della Prefettura di Venezia*, 9 marzo 1874, n. 2948.

[46] *Circolare della Prefettura di Venezia*, 28 aprile 1874, n. 5241.

[47] AS VE, *Pref., Gab. (1872-'76)*, cat. 19, 1/1, relazione sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1874, s.d.

[48] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 987, relazioni sui servizi amministrativi nel secondo semestre del 1877 (P. Ferri al gabinetto), gennaio 1878.

La supervisione della revisione delle liste elettorali era parte integrante dei tentativi di «risvegliare» la società, o almeno quella parte di società che poteva allargare le basi della monarchia costituzionale. Con molto disappunto dei prefetti, sia meridionali che settentrionali, la società non si mostrava troppo desiderosa di approfittare dei benefici dello Stato liberale. Nonostante la diligenza dei prefetti, la registrazione degli elettori rimase un processo travagliato, mentre l'affluenza al voto restò bassa in confronto al numero degli aventi diritto.

I poteri di controllo dei prefetti riguardo all'accuratezza delle liste potevano poi essere usati anche per scopi meno nobili, e la registrazione *ex officio* divenne sempre più un mezzo per garantire il consenso in favore del governo in carica. Fino al 1882 il prefetto poteva aggiungere di persona nuovi nominativi nelle liste; egli era quindi portato a mobilitare in modo particolare gli elettori affidabili, che era più facile rintracciare nei ranghi degli impiegati statali. Il controllo su questo gruppo (circa il 10% dell'intero corpo elettorale) era ritenuto di importanza vitale per il governo, e certamente sarebbe apparso strano se gli impiegati dello Stato (ai quali la legge elettorale assegnava esplicitamente il diritto di voto) fossero rimasti esclusi dalle liste. Accadeva spesso che i prefetti chiedessero ai loro colleghi di altre province di concedere la licenza ai loro impiegati, quando il loro voto fosse richiesto altrove. Ci sono anche elementi per affermare che alcuni prefetti cambiarono deliberatamente il numero degli elettori, depennando persone non gradite e registrando in massa il personale burocratico e militare (perfino se era già stato registrato altrove)[49]. Nel 1874 il prefetto di Venezia, Mayr, si sbilanciò molto nei suoi sforzi (sopra ricordati) per favorire la mobilitazione, come quando in occasione delle elezioni amministrative sollecitò i capi dell'amministrazione dello Stato nella sua provincia a serrare le file e ad «usare della legittima loro influenza in sostegno dei candidati di parte governativa»[50].

Le elezioni del 1880 nel collegio urbano di Reggio Calabria, che causarono molta agitazione, costituiscono un altro esempio interessante.

---

[49] R. ROMANELLI, *Le regole del gioco*... cit., pp. 246-248, ha fornito alcuni esempi di questa prassi per i collegi di Napoli negli anni Sessanta.

[50] AS VE, *Pref., Gab. (1872-'76)*, cat. 5, 1/1, circolari riservate ai commissari distrettuali e altri capi dell'amministrazione, 10 settembre e 8 ottobre 1874.

Il candidato del centro-sinistra Domenico Genoese-Zerbi (vicino al gruppo di Nicotera, che aveva da poco rotto con Depretis) perse il suo seggio al primo turno. Fu Fabrizio Plutino, anch'egli esponente della Sinistra e sindaco di Reggio, a passare al ballottaggio, nel quale sconfisse Francesco Saverio Melissari (deputato di Reggio fra il 1868 e il 1875 e sostenitore della Sinistra). Plutino, tuttavia, optò per il collegio di Palmi, che aveva rappresentato fin dal 1873, e Melissari si ritirò. Dalla lotta interna della Sinistra trasse vantaggio un nuovo candidato della Destra, Luigi De Blasio, che sconfisse il nuovo candidato della Sinistra, il democratico progressista Pietro Foti[51]. Il prefetto di Reggio, Filippo Lamponi, aveva probabilmente cercato di scongiurare questo risultato registrando *ex officio*, su ordine del Ministero dell'interno, circa 50 persone nelle liste elettorali (su un totale di 1.196 elettori registrati), in gran parte poliziotti e impiegati pubblici in servizio a Napoli, Catania, Messina e Catanzaro[52]. Poco prima del giorno delle votazioni, tuttavia, la Corte d'appello di Catanzaro annullò le registrazioni del prefetto, cosa che ostacolò le aspirazioni del candidato governativo Foti[53].

La nuova legge elettorale del 1882, oltre ad ampliare il suffragio, ridusse i poteri discrezionali del prefetto, assegnando la supervisione sulla compilazione delle liste ad una commissione provinciale. Nonostante ciò, le amministrazioni municipali continuarono a godere del privilegio della prima revisione; così, l'opportunità di manipolare il numero degli elettori, talvolta con il tacito consenso delle autorità provinciali, non venne ancora del tutto impedita[54]. Nel 1894, infine, venne approvata una

---

[51] G. CINGARI, *Reggio Calabria*, Roma-Bari 1988, pp. 123-124. I nomi dei candidati eletti e di quelli non eletti, il numero dei voti e le altre informazioni relative alle elezioni parlamentari sono stati tratti da *Indice generale degli atti parlamentari. Storia dei collegi elettorali 1848-1897*, Roma 1898.

[52] Secondo un'annotazione del suo successore Gilardoni, le liste del 1880 per le elezioni parlamentari non erano state né riviste né ufficialmente sanzionate, a causa della carenza di personale di prefettura e in previsione di una nuova legge elettorale: AS RC, *Pref., Arch. gen.* (inv. 14), fasc. 148, s.fasc. 21, lettera del prefetto al Ministero dell'interno, 31 gennaio 1882.

[53] Pochi giorni prima delle elezioni il Ministero dell'interno telegrafò al prefetto notificandogli che era stato richiesto ai prefetti in questione di lasciar liberi gli impiegati, in modo che potessero prender parte al voto: *ibid., Pref., Gab.*, b. 66, fasc. 1052, telegramma del 7 luglio 1880. Tre giorni dopo il procuratore generale informò il prefetto dell'annullamento del decreto prefettizio: *ibid.*, b. 65, fasc. 1035, lettera del 10 luglio 1880.

[54] M. SAIJA, *La prefettura di Catania*, in ISAP, *Le riforme crispine*... cit., I, *Amministrazione statale*, p. 868.

nuova legge, relativa esclusivamente alla composizione delle liste elettorali, con l'intento di scoraggiare gli abusi che continuavano ad essere commessi. Le liste elettorali dovevano essere redatte *ex novo* da una commissione municipale composta dal sindaco e da quattro membri elettivi (non necessariamente consiglieri comunali). Come prima, ad occuparsi dei controlli successivi e dei ricorsi era una commissione provinciale (formata dal presidente del tribunale del capoluogo, un consigliere di prefettura e tre cittadini nominati dal consiglio provinciale)[55]. I risultati di questa revisione straordinaria a livello nazionale furono piuttosto sorprendenti: il corpo elettorale diminuì da 2.934.445 a 2.120.185, cioè dal 9,4% (nel 1892) al 6,7% del totale della popolazione, cadendo così ai livelli del 1882[56]. La ricerca di un nuovo elettorato, culminata nella legge del 1882, era stata così sostituita da una strategia più difensiva (fin dall'inizio fu chiaro che le vittime politiche della revisione sarebbero stati i gruppi e i partiti delle opposizioni)[57]. Il credo liberale che la crescita e il progresso in campo economico andassero di pari passo con l'incremento della partecipazione venne duramente infranto dalla realtà.

4. – *Mobilitazione politica e controllo in periferia.* Finora abbiamo analizzato prevalentemente la prassi prefettizia nell'ottica della sua funzione ufficiale e della pressione governativa. Né lo spirito della legge né la strategia del governo, che non necessariamente erano identici, avevano sufficiente ascendente sulla società per imporre il proprio volere. La persistenza dei tradizionali rapporti di potere da una parte, e l'ascesa di forti movimenti di opposizione dall'altra, impedirono la tranquilla esecuzione del progetto liberale. I prefetti, già lacerati fra il diktat del governo e le condizioni imposte dalla legge, dovevano far fronte all'ulteriore problema di colmare il divario con la società; nonostante tutti i loro poteri, formali o informali, essi si trovavano a dover fare i conti con varie forme di resistenza da parte della società. Ogni

---

[55] C. SUMMONTE, *Commento della legge 11 luglio 1894 n. 286 di modifica della legge elettorale politica e della legge comunale e provinciale per la parte concernente la compilazione delle liste elettorali...*, Napoli 1895.

[56] P. VILLANI, *Gruppi sociali e classe dirigente all'indomani dell'unità*, in *Storia d'Italia, Annali*, I, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino 1978, pp. 924-926.

[57] P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia...* cit., p. 124.

provincia, ogni collegio elettorale poneva nuovi problemi ai quali i prefetti dovevano adattarsi.

4.1. – *Reggio Calabria.* Dopo che l'iniziale entusiasmo si era inaridito (se si eccettua la capitale, le elezioni parlamentari del 1861 avevano segnato una vittoria dei moderati liberali), un sentimento di delusione si impossessò dei prefetti di Reggio Calabria. Nel 1863 Cornero trovò nella popolazione «uno spirito di opposizione che la fa essere ripugnante se non disobbediente ad ogni provvedimento governativo e coglie con cura ogni occasione di avversare le autorità locali governative», e si dichiarò piuttosto colpito dall'indifferenza «che si affetta pel governo e per la libertà, cosicché in occasione di feste, come quella p.e. dello Statuto, qui non si spiega né entusiasmo né interesse, ma sì indifferenza e freddezza»[58]. Egli, d'altra parte, era conosciuto come un uomo che non scendeva a compromessi, implacabile nell'applicazione dello stato d'assedio nel Sud, e indifferente alle richieste della popolazione locale[59]. Nel commentare le elezioni del 1865 Bardesono si mostrò preoccupato non tanto della crescente forza dei candidati dell'opposizione, quanto piuttosto del carattere personale e municipale della competizione elettorale. La popolazione orientava il voto perché fosse utilizzato a favore del proprio comune, e non in base a uno scopo politico più ampio[60]. Dopo di lui, tutti i prefetti si espressero in termini simili. I partiti politici erano da ritenersi inesistenti, con l'unica possibile eccezione di un partito clericale che esercitava un'influenza indiretta, ma considerevole, sulle possibilità di successo di molti candidati[61]. Serpieri, con la sua consueta franchezza, attribuì l'indifferenza della popolazione (quella che ai suoi occhi appariva una profonda anarchia nella società) al lungo periodo di governo tirannico dei Borboni. Egli si lamentava soprattutto che i liberali moderati non si

---

[58] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 971, relazione sullo spirito pubblico al Ministero dell'interno, 1 luglio 1863.

[59] L. ZAPPIA, *Enti locali e potere centrale...* cit., p. 71.

[60] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 973, rapporto trimestrale del prefetto al Ministero sulle condizioni politiche, morali ed economiche della provincia, 5 ottobre 1865.

[61] Si veda ad esempio il rapporto sullo spirito pubblico di Tamajo, marzo 1884, pubblicato in P. BORZOMATI, *La Calabria dal 1882 al 1892 nei rapporti dei prefetti*, Reggio Calabria 1974, pp. 85-86.

organizzassero in un solido partito per promuovere i vantaggi della libertà nei più remoti angoli della provincia:

«La mancanza di un vero partito governativo in mezzo alle popolazioni io non credo che si limita a questa provincia, ma in quanto ad essa debbo francamente attestare che non vi esiste e come ciò non sarà causa mai di disordini, poiché (...) la moltitudine è ignara di tutto, così non mancherà di mantenersi alla superficie per l'opera di pochi un aspetto ostile al governo e nelle masse una confusione d'idee che ritarda i benefizi delle libere istituzioni e le rende ignare di credere le cose le più assurde»[62].

È piuttosto interessante vedere come Serpieri proponesse l'«amministrazione» come sostituto per la mancanza di un'organizzazione politica: «Mia profonda convinzione è che ovunque ma specialmente in queste provincie solo con una buona amministrazione si possa fare una buona politica»[63]. Egli riteneva perfino che l'amministrazione pubblica potesse educare i liberali della provincia:

«Con una solerte ed efficace amministrazione questi possono essere coadjuvati e resi capaci a formare il nucleo di quel partito liberale sinceramente monarchico costituzionale che tanto è necessario sia numeroso e costante»[64].

Quando ogni altro tentativo fallisse, il prefetto e gli altri funzionari statali dovevano operare come elemento di raccordo fra lo Stato e la società. Per Serpieri non erano importanti i partiti politici, sebbene egli non nascondesse la sua preferenza per la monarchia e per la causa liberale; egli piuttosto considerava la propria azione come prioritaria rispetto agli interessi particolaristici, come un modo di liberare il campo per una competizione elettorale più matura e per favorire un miglior radicamento del sistema parlamentare.

Fra il 1861 e il 1882 (in base al sistema dei collegi uninominali) i sette collegi elettorali della provincia di Reggio elessero spesso i soliti deputati: Bagnara Calabra, dalle elezioni del 1865 a quelle del 1880 comprese, rimase in mano a Saverio Vollaro, che venne quasi sempre eletto al primo turno (così avvenne anche nel 1884, nel 1886 e nel 1890

---

[62] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 62, fasc. 981, rapporto trimestrale del prefetto al Ministero, 10 ottobre 1870.

[63] *Ibid.*, fasc. 977, relazione normale sullo spirito pubblico, 14 giugno 1869.

[64] *Ibid.*, fasc. 981, rapporto politico del prefetto al Ministero, 5 luglio 1870.

nel collegio di Reggio Calabria I, col sistema di voto per lista); Agostino Plutino, eletto sempre al primo turno, mantenne saldamente il proprio seggio di Melito Porto Salvo, fino a quando la nuova legge elettorale del 1882 cambiò gli equilibri di potere esistenti (Melito entrò a far parte del più ampio collegio di Reggio Calabria I). Fra quelle dei deputati di Reggio, la famiglia Plutino era la più importante. Antonino Plutino, fratello di Agostino, che era stato governatore di Reggio nel 1860-'61, rappresentò Cittanova dal 1863 fino alla sua morte nel 1872. Fabrizio, il figlio di Agostino, entrò in Parlamento nel 1873 per il collegio di Palmi e, dopo il 1882, per quello di Reggio Calabria II (nel 1888 venne nominato prefetto e quindi lasciò il seggio).

Il forte legame fra gli elettori e il deputato mette in luce la natura locale e marcatamente personale delle elezioni parlamentari a Reggio[65]. Molti deputati erano proprietari terrieri di notevole ricchezza, circostanza che assicurava loro una grande influenza sulla popolazione[66]. Inoltre gli stessi nomi apparivano anche fra i membri del consiglio provinciale e del consiglio comunale di Reggio. Fabrizio Plutino, ad esempio, fu sindaco di Reggio nel 1879-'82 e nel 1883-'84, quindi di nuovo dopo la fine del secolo. Fin quando fu in vigore il sistema elettorale uninominale, furono in gran parte i rapporti di tipo paternalistico e le alleanze *ad hoc* a determinare l'esito delle votazioni. La legge del 1882 (con l'introduzione del sistema di scrutinio per lista in un numero minore di collegi) non ridusse l'influenza delle fazioni locali, contrariamente agli obiettivi del legislatore[67]. La struttura delle clientele era così saldamente impiantata che i risultati elettorali potevano essere previsti con una strabiliante precisione. Il 13 maggio del 1880 il sottoprefetto di Gerace, Filippo Errante Rampolla, fece un pronostico per le elezioni del 16 nei due collegi elettorali del suo circondario; per Gerace il suo tasso di errore fu di circa il 10%: il candidato dell'opposizione Luigi De Blasio ottenne 234 voti invece dei

---

[65] Su questo tema cfr. V. CAPPELLI, *Politica e politici*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Calabria*, a cura di P. BEVILACQUA e A. PLACANICA, Torino 1985, p. 501.

[66] L'affluenza nei vari collegi elettorali di Reggio fu considerevolmente più alta rispetto alla media nazionale, e oscillò (nel primo turno) fra il 53% del 1870 e il 70% del 1880: MAIC, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Statistica elettorale politica. Elezioni generali politiche, 16-23 maggio 1880*, Roma 1880, p. 36.

[67] G. CINGARI, *Reggio Calabria*... cit., p. 126.

261 previsti, mentre Luigi Raffaele Macry ricevette 365 voti invece che 375. A Caulonia la situazione era più complessa, in quanto c'erano tre candidati in lizza. Nonostante ciò, Errante pronosticò 369 voti per Giuseppe Nanni, il deputato in carica favorito per la vittoria, che prese invece 353 voti[68].

Nel contesto di questo predominio delle «dinastie» e clientele politiche, il raggio d'azione del prefetto era limitato. Le elezioni del 1874 erano destinate, a causa della forza dei deputati uscenti, a conferire una sicura vittoria all'opposizione, e poco poteva fare il prefetto per cambiarne la sorte. Analogamente, durante la campagna elettorale del 1876 il prefetto non dovette ricorrere ad attività sotterranee per assicurare la vittoria della Sinistra. Il prefetto poteva esercitare qualche influenza soltanto nei casi in cui la candidatura desse luogo a controversie[69]. Nel primo e nel secondo turno delle elezioni del 1880 nel collegio della città di Reggio, già ricordato per le oscure procedure relative alla revisione delle liste, la lotta fra Fabrizio Plutino e Francesco Saverio Melissari fu una completa finzione. Plutino, sostenuto dall'elettorato di Reggio, chiese apertamente ai suoi sostenitori di votare per il suo oppositore, richiamando l'attenzione su una fruttuosa futura collaborazione fra se stesso come sindaco di Reggio e Melissari[70]. Una lettera personale che Melissari indirizzò a Plutino, dalla sua residenza presso lo stabilimento di bachicoltura a Montepulciano, mostra la sorpresa del primo di trovarsi al ballottaggio di fronte a un suo simpatizzante politico: in quelle circostanze, egli non aveva la minima intenzione di presentarsi di nuovo per il Parlamento[71]. Il prefetto, a cui spettava la responsabilità della lista ufficiale delle candidature, fece probabilmente un grave errore di calcolo, assecondando le richieste

---

[68] AS RC, *Pref., Gab.*, b. 65, fasc. 1042, lettera del sottoprefetto di Gerace al prefetto, 13 maggio 1880.

[69] È stato sostenuto che le origini settentrionali della maggior parte dei prefetti li rendesse insensibili all'ambiente umano delle comunità calabresi e alla lotta locale (V. CAPPELLI, *Politica e politici*, in *Storia d'Italia*... cit., p. 511). Ciò sembra poco convincente nel caso di Reggio. Innanzi tutto, 11 dei 20 prefetti di Reggio fra il 1861 e il 1895 provenivano dall'Italia meridionale, 5 dal centro, e solo 4 dal nord. Inoltre, non vi sono elementi per affermare che i prefetti meridionali fossero più abili nel manipolare le clientele.

[70] G. CINGARI, *Reggio Calabria*... cit., p. 124.

[71] AS RC, *Deposito Plutino*, b. 7, fasc. 399, lettera di F.S. Melissari a F. Plutino, 18 maggio 1880.

dell'elettorato cittadino e organizzando il ballottaggio fra i due, nonostante la dichiarazione di Plutino che egli sarebbe rimasto fedele al collegio di Palmi e l'intenzione di Melissari di ritirarsi. Di fatto, dopo che i due finti contendenti scomparvero dalla scena, fu un candidato dell'opposizione a vincere le elezioni suppletive. In luoghi in cui le *élites* locali erano così chiuse e le rispettive clientele così accondiscendenti, i prefetti erano costretti ad impiegare un enorme tatto nei loro rapporti con i deputati e i loro sostenitori.

4.2. – *Venezia.* I prefetti di Venezia, analogamente ai loro colleghi di Reggio Calabria, erano allarmati per l'indifferenza e l'apatia di parte dell'elettorato. L'affluenza alle urne, eccezionalmente bassa, aveva raggiunto il minimo nel 1874, con il 40% al primo turno e il 38% al secondo[72]. Come in molte altre parti del Regno, l'influenza dei raggruppamenti locali era molto forte; nelle elezioni del 1870, ad esempio, per il collegio elettorale di Portogruaro-San Donà si presentarono due candidati. Solo poco prima del giorno del voto, dopo molte accese riunioni, i «grandi elettori» avevano raggiunto un accordo sui loro candidati[73]. Dei 700 elettori in lista, 400 a Portogruaro e 300 a San Donà, appena il 50% si recarono ai seggi. I voti furono nettamente divisi fra i due principali centri del collegio: Gabriele Pecile ottenne 150 voti a Portogruaro e Pacifico Valussi 154 a San Donà, ma dato che i rimanenti voti erano andati ad alcuni candidati minori, si rese necessario il ballottaggio. La divisione fu stavolta ancora più netta: Pecile ottenne 241 voti a Portogruaro, contro i 216 del suo antagonista a San Donà. L'affluenza al turno di ballottaggio fu notevolmente più elevata (circa il 65%), un risultato questo dovuto ad un'efficace propaganda nelle due città. Ma l'aspetto più evidente fu la netta divisione delle preferenze, che mise in luce i legami locali dei candidati e, senza dubbio, il minor interesse per le questioni politiche nazionali.

Le basse percentuali di votanti indicavano che la fedeltà delle *élites* locali non era affatto certa. Oltre a ciò, la Chiesa cattolica, con la sua

---

[72] MAIC, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Statistica elettorale politica. Elezioni generali politiche, 16-23 maggio 1880...* cit., p. 29.

[73] AS VE, *Pref., Gab. (1866-'71)*, cat. 5, 1/1, lettera del commissario distrettuale di San Donà di Piave al prefetto, 18 novembre 1870 (la data delle elezioni venne fissata per il 20).

solida organizzazione parrocchiale nella regione, aveva un largo seguito fra la popolazione delle campagne. Così, davanti ai rappresentanti dello Stato si profilava il compito decisivo di far tacere le voci dissenzienti e di guadagnarsi il sostegno della borghesia. Sormani Moretti, prefetto fra il 1876 e il 1880, ascriveva la sonnolenta opposizione al perpetuarsi di una mentalità preunitaria fra i vari strati della popolazione abituati ai «sistemi del governo il più assoluto»; inoltre la gente non si formava «un giusto criterio delle evoluzioni e dei vantaggi del sistema di governo costituzionale, né conosc[eva] gli uomini ed i precedenti tutti del Parlamento»[74]. È difficile valutare fino a che livello della scala sociale Sormani ritenesse applicabile la sua interpretazione. La sua lettura dell'atteggiamento popolare, come quella di molti altri prefetti, certamente non corrispondeva alla spiegazione più comune (data dai contemporanei sostenitori del decentramento e ripresa da molti studiosi attuali) delle origini dell'ostilità nei confronti dell'amministrazione: l'eccessiva centralizzazione e i suoi soffocanti effetti sull'autonomia dei comuni. Eppure, una ricerca delle radici della «questione amministrativa» condotta dal solo lato dello Stato è senza dubbio destinata a rimanere insoddisfacente. L'opinione dei prefetti, quindi, che teneva conto dei differenti livelli di sviluppo della società, è a mio parere valida almeno quanto le altre.

Nonostante il quadro ora descritto, la cultura politica a Venezia era di natura assai diversa da quella di Reggio Calabria. Anche se nei primi anni unitari il paese reale e il paese legale erano mondi a se stanti, il grado di sociabilità fra le *élites* era piuttosto alto. La nobiltà, fortemente rappresentata, poteva dedicarsi alle fiorenti belle arti; la stampa era onnipresente nei circoli letterari e in città si pubblicava un'ampia varietà di quotidiani e periodici; erano attive associazioni di ogni tipo. Dal punto di vista politico, l'aristocrazia e l'alta borghesia della Serenissima tendevano al conservatorismo e utilizzavano il sostegno elettorale dei liberali moderati. Secondo Manfrin, il «partito» moderato era composto dalla «parte eletta della società veneziana»: «più che un partito politico è qui divenuto una questione di rispettabilità sociale»[75]. Questo gruppo, privo di una solida

---

[74] *Ibid., Pref., Gab. (1872-'76)*, cat. 19, 1/1, relazione sul primo semestre del 1876, s.d.

[75] *Ibid., Pref., Gab. (1877-'81)*, cat. 19, 1/1, relazione sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1880, 23 marzo 1881.

organizzazione, dominò la politica locale e le elezioni parlamentari nei primi due decenni successivi all'annessione del Veneto[76]. I primi prefetti, quindi, non avrebbero avuto molto da preoccuparsi, se non fosse stato per la presenza dei cattolici intransigenti. Tutti i prefetti di Venezia negli anni Settanta e Ottanta riconobbero l'ineguagliata forza del partito clericale; fortunatamente, si diceva, i cattolici erano coinvolti direttamente solo nelle elezioni amministrative, in quanto in occasione delle elezioni parlamentari si astenevano dal voto. Fu in modo particolare Carlo Mayr, prefetto di Venezia dal 1872 al 1876, a considerare la loro presenza sul fronte politico come una minaccia quasi personale (la sua azione nel corso delle elezioni è stata presa in esame nel capitolo III). Le manovre clericali dietro le quinte nelle elezioni locali del 1873 gli avevano mostrato che non era possibile fidarsi pienamente degli aristocratici, che ne erano stati coinvolti. Dapprima, come si è visto, egli intraprese un'energica azione per aumentare il numero degli elettori registrati; in seguito, dall'aprile 1874 in poi (le elezioni si tennero a novembre) egli mantenne sotto stretta osservazione l'evolversi della situazione nei vari collegi elettorali. A maggio (molto prima dello scioglimento del Parlamento) egli fu in grado di informare il Ministero che i candidati governativi avevano ottime possibilità di vittoria, a parte che a Chioggia e, forse, a Venezia (le sue previsioni si sarebbero rivelate esatte)[77]. A settembre e ad ottobre Mayr cominciò a far pressioni sui commissari distrettuali e sugli altri dirigenti dell'amministrazione pubblica per sostenere la causa liberale,

> «affinché l'improvvida inerzia o il difetto di preventivi accordi, intorno alle candidature più accettevoli non lascino facile vittoria alla opposizione, che si avvantaggia spesso delle astenzioni e della dispersione dei voti dei suoi avversari»[78].

È fuor di dubbio che il fanatismo di Mayr, sotto le spoglie del liberalismo, fosse diretto essenzialmente contro i cattolici.

Dopo la svolta politica del 1876 i moderati liberali vennero seguiti con maggiore scetticismo. Sormani Moretti, il nuovo prefetto nominato

---

[76] *Venezia*, a cura di E. FRANZINA, Roma-Bari 1986, pp. 50 e seguenti.

[77] AS VE, *Pref., Gab. (1872-'76)*, cat. 5, 1/1, rapporto riservato del prefetto al ministro dell'interno, 14 maggio 1874.

[78] *Ibid.*, circolare riservata, 10 settembre 1874.

da Nicotera, descrisse la lotta elettorale come meno accesa rispetto al periodo precedente (l'affluenza raggiunse un massimo del 55%), ma i moderati avevano messo in piedi una clientela talmente vasta e disponevano di una macchina propagandistica così potente che non potevano essere sconfitti[79]. Gradualmente, tuttavia, i deputati moderati vennero inglobati nell'amalgama dei liberali che sostenevano il governo del giorno (nel 1886 ormai, gli stessi deputati che prima appartenevano alla Destra erano chiamati «ministeriali»). Tutti i prefetti del decennio successivo al 1876 (Sormani Moretti, Manfrin, Mussi) erano stati deputati prima di affrontare la carriera prefettizia, ed erano strettamente associati alla Sinistra. Tuttavia, un sostegno troppo aperto ai liberali progressisti avrebbe reso intollerabile la loro posizione nei circoli della società veneziana, soprattutto fino a quando il governo della città rimase in mano ai moderati e agli aristocratici conservatori, che, all'occasione, facevano causa comune con i cattolici. Così, dai prefetti ci si aspettava che agissero con sagacia e che usassero la loro influenza con cautela.

Alla metà degli anni Ottanta il clima politico a Venezia venne influenzato dalle pratiche connesse al «trasformismo» di Depretis. I commissari distrettuali vennero incitati a dedicarsi totalmente alla campagna elettorale dei candidati ministeriali; essi visitarono i comuni posti sotto il loro controllo, studiarono il mutare delle alleanze e cercarono di favorire i deputati uscenti. Nel circondario di Chioggia un candidato indipendente, Roberto Galli (che in seguito sarà segretario generale degli Interni sotto il secondo governo Crispi), era certo di ottenere un seggio. Il suo rapporto con gli altri due candidati del collegio, tuttavia, era piuttosto labile; il commissario distrettuale, quindi, utilizzò la propria influenza per convincere i sostenitori di Galli ad aggiungere sulle loro schede i nomi degli altri, Papadopoli e Gabelli, che erano in modo dimostrabile candidati ministeriali. Il problema era che molti elettori, praticamente analfabeti, erano a malapena in grado di scrivere il nome di Galli, e non votarono gli altri nomi[80]. In questo esempio, non inconsueto per gli anni Ottanta, l'opera dei funzionari

---

[79] *Ibid., Pref., Gab. (1877-'81)*, cat. 19, 1/1, relazione sullo spirito pubblico nel secondo semestre del 1876, 25 gennaio 1877.

[80] *Ibid., Pref., Gab. (1882-'87)*, serie 3, 3, 2, lettera riservata del commissario distrettuale al prefetto, 17 maggio 1886.

statali durante il periodo elettorale fu dominata dagli intrighi politici. Ciò era possibile solo in un contesto in cui l'elettorato era abbastanza malleabile, senza che per questo cadesse vittima dei partiti «anti-costituzionali».

4.3. – *Bologna.* A prima vista il panorama politico bolognese era dominato dal gruppo moderato riunito attorno a Minghetti, strettamente collegato con l'*élite* terriera. La sua egemonia nella vita sociale, culturale ed economica della provincia non ebbe rivali fino all'ultimo decennio del secolo. Sembrava, quindi, che i prefetti potessero lasciare che la rete di clubs e associazioni liberali, peraltro non efficacemente coordinate fra loro, seguisse il proprio corso. Le relazioni semestrali sullo spirito pubblico, tuttavia, mostrano come i rappresentanti dello Stato si preoccupassero della costante minaccia dei movimenti di opposizione: dapprima dei repubblicani e dei cattolici (prima dell'annessione di Roma il ritorno del potere temporale del papa era una vaga speranza dei circoli clericali ma una seria preoccupazione per le autorità); in seguito dei socialisti, degli internazionalisti e degli anarchici. L'esplosione di conflitti sociali era sempre in agguato, e lo scontro dei grandi proprietari terrieri con i mezzadri e, soprattutto, con i braccianti giornalieri, poteva sempre essere colto al volo, a parere delle autorità, dal partito «sovversivo» o da quello «anticostituzionale» (come venivano invariabilmente denominati) per aumentare il loro seguito. Come nelle altre province — anzi con percentuali perfino inferiori — l'affluenza al voto era disastrosa: poco più del 40% nelle elezioni del 1861, 1865 e 1867; il 28% nel 1870; di nuovo il 40% nel 1874; in seguito un aumento fino al 53% nel 1876 e al 55% nel 1880[81]. Nel circondario di Imola, dove era concentrata la maggior parte dei braccianti a giornata, i moti scoppiavano periodicamente. Il circondario era relativamente piccolo, comprendeva solo 7 comuni ma 89 parrocchie e frazioni, una situazione che secondo un sottoprefetto non era certamente «vantaggiosa alla vita comunale»[82]. Lo stesso prefetto lamentava la «mancanza di educazione politica che si riscontra in questi luoghi per cui ogni causa la più legittima è spesso discussa e commentata

---

[81] MAIC, DIREZIONE GENERALE DELLA STATISTICA, *Statistica elettorale politica. Elezioni generali politiche, 16-23 maggio 1880...* cit., p. 29.

[82] AS BO, *Pref., Gab. (1884)*, cat. IX, relazione sullo spirito pubblico nella sottoprefettura di Imola nel secondo semestre del 1881, 5 gennaio 1882.

nel modo più strano e sempre meno favorevole agli intendimenti del governo»[83]. In pubblico i politici si mostravano inclini a ridimensionare le implicazioni politiche della violenza rurale; i prefetti e i sottoprefetti, al contrario, sottolineavano spesso, nei loro rapporti riservati, l'attività delle «sette» che fomentavano la popolazione. Nel 1871, quando gli alti funzionari osavano ancora opporsi ai politici, Lucio Fiorentini, sottoprefetto di Imola, denunciò l'atteggiamento scostante di molti deputati locali:

«Negando ogni carattere politico ai molti reati di sangue che hanno funestato le città di Romagna, si avrà mirato certo a salvaguardare qualche interesse personale, ma non è così che s'illumina né il Parlamento, né il paese, né che si presta il doveroso concorso, che ogni rappresentante della Nazione deve al governo»[84].

Fin dall'inizio i funzionari di prefettura furono molto precisi nel descrivere i vari movimenti interni alle opposizioni, distinguendo attentamente fra liberali progressisti, democratici, repubblicani, internazionalisti e socialisti, e gli eventuali atteggiamenti di quei gruppi verso il «partito dell'ordine».

I prefetti di Bologna confidavano molto sui loro questori per ottenere informazioni su *pamphlets*, periodici e raduni dei partiti anti-liberali. I capi della polizia delle grandi città erano di solito promettenti funzionari, che avrebbero potuto raggiungere alti incarichi anche nell'amministrazione civile (ad esempio Giovanni Bolis, questore di Bologna, divenne alla fine degli anni Sessanta direttore generale della pubblica sicurezza al Ministero dell'interno); i prefetti spesso inoltravano i rapporti di polizia al Ministero, senza modifiche significative ma con la propria firma. Così la prefettura, aiutata dai suoi canali periferici e dalla polizia, divenne un centro di informazioni sui vari movimenti politici della provincia. Questo compito, sebbene facesse parte del lavoro di ciascun prefetto, richiese un particolare dispendio di tempo a Bologna, dove i gruppi attivi politicamente erano così vari[85]. Il sottoprefetto di

---

[83] *Ibid.*, relazione sullo spirito pubblico a Imola nel secondo semestre del 1882, 2 gennaio 1883.

[84] *Ibid., Pref., Gab. (1871)*, b. 188, fasc. 15, rapporto del sottoprefetto di Imola al prefetto, 2 luglio 1871.

[85] G.M. MAESTRI, *Bologna tra clericalismo e radicalismo: una politica di «notabili»*, in *All'origine della «forma partito» contemporanea. Emilia Romagna 1876-1892: un caso di studio*, a cura di P. POMBENI, Bologna 1984, pp. 181-208.

Imola fece notare una volta che il suo diretto superiore avrebbe dovuto prestare particolare attenzione all'amministrazione, quando i ministri e i deputati gli lasciassero un attimo di pace:

«è un desiderio universalmente sentito ch'Egli profitti delle ferie parlamentari per accingersi con mano ardita a tutte quelle misure che valgano a ristorare il credito e a dare più solida base all'amministrazione»[86].

La causa del sostegno popolare ai movimenti antiliberali, e in modo particolare al partito clericale, veniva spesso individuata nell'arretratezza delle zone rurali. Il sostegno ai clericali era ad esempio più forte nell'isolato circondario di Vergato; qui i comuni erano collocati in modo sparso sui monti (anche alcune parrocchie all'interno dei confini dei singoli comuni erano in posizione assai decentrata); in inverno era spesso difficile raggiungerli, ed avevano poche risorse per tirarsi fuori in modo autonomo dalla loro condizione di sottosviluppo. Le condizioni morali della popolazione della montagna, come solevano scrivere i sottoprefetti, erano meschine. Francesco Vannetti notava ad esempio come soltanto 5 o 6 parroci su circa 100 erano degni di fiducia, «essendo ogni restante interessati, ignoranti, crapuloni e fornicatori»[87]. Accuse di questo tipo, naturalmente, non aiutavano a migliorare le relazioni fra lo Stato e la Chiesa.

Nel 1876 la campagna di propaganda cattolica, sebbene in certa misura messa in ombra dai cambiamenti politici intervenuti sulla scena nazionale, stava trovando il ritmo giusto. La Sinistra, una volta al potere, mostrò una certa preoccupazione di fronte alla possibilità che i cattolici partecipassero alle elezioni per il Parlamento (molto dell'impegno di Nicotera nell'organizzazione delle elezioni aveva origine da questo clima di apprensione). Nonostante ciò, seguendo l'adagio cavouriano di una libera Chiesa in un libero Stato, il Ministero, attraverso il suo segretario generale Pietro Lacava, mise in guardia il prefetto di Bologna affinché non offendesse l'indipendenza della Chiesa. Qualsiasi abuso del suo potere religioso doveva comunque essere denunciato:

«Se (...) gente notoriamente avversa all'attuale costituzione politica dello Stato tenti di impedire o menomare la libera manifestazione di tale volontà Ella si adoperi in ogni modo, purché legittimo, affinché essa non raggiunga il proprio scopo».

---

[86] AS BO, *Pref., Gab. (1867)*, b. 139, rapporto del sottoprefetto di Imola al prefetto, 4 agosto 1867.
[87] *Ibid.*, rapporto del sottoprefetto di Vergato al prefetto, 2 agosto 1867.

Quindi, il prefetto doveva assicurarsi che nelle liste elettorali fossero iscritti soltanto coloro che avevano senza alcun dubbio diritto al voto, e che non venissero cancellati altri che potevano «efficacemente neutralizzare l'azione e l'influenza dei clericali nelle elezioni»[88]. Ma a parte queste misure, le autorità potevano fare ben poco per intralciare le organizzazioni clericali, che ufficialmente non avevano obiettivi politici.

L'opposizione dei «rossi», al contrario, dovette subire una dura repressione. Le loro associazioni furono regolarmente sciolte; i loro giornali e *pamphlets* venivano attentamente esaminati alla ricerca di linguaggio incendiario, i loro capi sorvegliati e spesso arrestati e incarcerati. L'ampliamento del suffragio nel 1882 costituì un'opportunità senza precedenti, per repubblicani e socialisti, di poter estendere la propria presenza a livello nazionale. Il largo seguito di Andrea Costa lo portò vicino ad ottenere un seggio nel collegio di Bologna II; nella città di Imola ricevette più voti dell'influente liberale moderato Giovanni Codronchi, ma non riuscì a infrangere i legami paternalistici del suo avversario nelle campagne (Costa venne comunque eletto nel collegio di Ravenna)[89]. Le associazioni socialiste, nonostante la rigida sorveglianza poliziesca, si erano impiantate saldamente in Romagna attorno al 1880[90]. Il circondario di Imola, con la sua netta differenza fra il blocco moderato dei grandi proprietari terrieri da una parte e i mezzadri impoveriti e gli artigiani dall'altra, era una delle roccaforti dei socialisti in ascesa, che divennero progressivamente più numerosi dei repubblicani. Il sottoprefetto si manteneva in contatto quasi quotidiano col prefetto di Bologna per riferire dei movimenti dell'opposizione, che era molto più solidamente organizzata rispetto alle poco compatte associazioni dei moderati liberali (e quindi più facilmente controllabile). Dopo il parziale successo nelle elezioni parlamentari del 1882, le forze repubblicane e socialiste indirizzarono la loro strategia verso l'«infiltrazione» nelle amministrazioni locali, aprendosi una breccia dopo l'allargamento del suffragio per le elezioni amministrative nel 1889 (si vedano i capitoli III e IV).

---

[88] *Ibid., Pref., Gab. (1877)*, b. 290, lettera del Ministero dell'interno al prefetto, 25 aprile 1876.

[89] R. SCALDAFERRI, *L'organizzazione elettorale di Andrea Costa nel 2° collegio di Bologna nel 1882*, in «Rivista di storia contemporanea», XII (1983), pp. 91-107.

[90] R. SCALDAFERRI, *Un laboratorio del socialismo italiano: il caso di Imola*, in *All'origine della «forma partito» contemporanea*... cit., pp. 209-252.

Sebbene l'egemonia liberale continuasse per qualche tempo dopo il 1882, i prefetti di Bologna furono sempre più impegnati nei controlli di polizia politica delle varie manifestazioni dei partiti «estremi», come continuavano ad essere chiamati i raggruppamenti cattolici e socialisti. La classe dirigente liberale era scandalizzata dalle loro richieste, e non tollerava che coloro che contestavano il suo governo potessero far uso della libertà esistente nel «suo» Stato per propagare idee sovversive. Alcuni prefetti erano così profondamente partecipi di questa indignazione borghese che il loro operare ne veniva seriamente influenzato. Ad esempio, Giovanni Mussi, già deputato e prefetto di Bologna dal 1880 al 1882 (prima del suo trasferimento a Venezia), seguì le attività dei partiti «extra legali» con grande sospetto; egli tendeva ad interpretare il diritto di riunione e di associazione — una delle più importanti conquiste del liberalismo — in base ai suoi personali criteri morali:

> «Conviene che io lo confessi: questa libertà concessa a chi nega le istituzioni offende da una parte il senso morale delle popolazioni, e da l'altra aumenta l'audacia ed il proselitismo dei partiti extra legali»[91].

I cattolici e i socialisti, utilizzando la loro crescente influenza nel governo locale e mobilitando le loro reti di base erano, ognuno a proprio modo, ricchi di inventiva per far sì che i rispettivi sostenitori venissero registrati come elettori, anche se ciò significava dover far ricorso a metodi illegali. A ciò fece riscontro una reazione delle autorità deputate al controllo: da una parte, con un'opera di supervisione più approfondita della revisione delle liste; dall'altra, cercando di registrare i potenziali elettori liberali.

La politicizzazione dell'Emilia-Romagna oltre i limiti fissati dalla classe dirigente liberale rappresentò una grande preoccupazione per i vari governi degli ultimi decenni del secolo. Fu soprattutto Crispi, che si era guadagnato il consenso dei liberali bolognesi dopo la morte di Depretis, a lasciare la sua impronta sull'attività di repressione politica. I successi socialisti nelle elezioni amministrative del 1889 influenzarono chiaramente la strategia elaborata a livello centrale per le elezioni politiche del 1890. Il

---

[91] AS BO, *Pref., Gab. (1884)*, cat. IX, relazione sullo spirito pubblico nel primo semestre del 1881, 1 luglio 1881.

mantenimento dell'ordine pubblico venne spesso usato come una misura mascherata per ridurre le attività dell'opposizione. Nel 1894-'95 la revisione generale delle liste elettorali colpì i sostenitori dei socialisti più di altri. Mentre il prefetto Scelsi riuscì in qualche modo a trattenere Crispi dall'agire troppo impulsivamente (come nel caso della nomina di un sindaco a Imola nel 1889) durante il suo primo gabinetto, Giovanni Giura (prefetto dal 1894 al 1897) seguì pedissequamente la linea del primo ministro siciliano. Per poter sostenere il candidato liberale (il generale dell'esercito Giuseppe Mirri, opposto a Costa nel collegio di Budrio in quattro votazioni nel 1895), Giura richiamò i comitati elettorali, i funzionari statali e i segretari comunali a non astenersi e a votare per il candidato liberale. Nell'ultima votazione, tuttavia, i sostenitori di Mirri non si presentarono e il seggio andò a Costa[92].

5. – *Conclusione.* La politica, intesa come somma degli interessi governativi e parlamentari, giocava un ruolo importante nella vita del prefetto, ma certamente non era così predominante come molti vorrebbero che fosse. Il prefetto, come affermava la legge, era il rappresentante del potere esecutivo nella sua provincia, responsabile verso l'intero gabinetto per l'esecuzione dei suoi compiti ma nei confronti del solo Ministero dell'interno per quanto riguardava la carriera e gli ordini più riservati. Il Ministero dell'interno, che deteneva di fatto il monopolio delle relazioni fra centro e periferia, aveva quindi un «potere immenso, le cui tentazioni sono irresistibili»[93]; senza dubbio, la politica permeava gli uffici della prefettura. Il problema fondamentale da risolvere, comunque, è quello di determinare fino a che punto la politica possa essere separata dall'amministrazione. Ho cercato qui di definire in senso ampio la modernizzazione amministrativa, in modo che comprendesse anche i compiti politici del prefetto. Ciò non solo ha comportato un esame particolareggiato della catena esecutiva fra il Ministero e la prefettura, ma ha richiesto anche l'accertamento delle relazioni che intercorrevano fra questi due organi e la società. L'attenzione si è così concentrata sulle elezioni

---

[92] *Ibid., Pref., Gab. (1895)*, cat. 5, lettere varie.

[93] S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione*, in ID., *La politica della Destra. Scritti e discorsi raccolti da B. Croce*, Bari 1910, p. 94.

parlamentari, il perno del sistema rappresentativo, con l'intento di valutare se le attività dei prefetti relative all'organizzazione delle elezioni mirassero semplicemente a rafforzare il governo in carica, oppure se questo tipo di azione comprendesse qualcosa di più di questa funzione ausiliaria.

Il sistema politico italiano, nel modo in cui si è sviluppato a partire dal Risorgimento, non può essere analizzato esclusivamente nei termini del suo limitato carattere rappresentativo e degli obiettivi oligarchici della classe dirigente. I dibattiti sulla riforma elettorale che portarono alla legge del 1882 dimostrano che il censo e la capacità — i principali criteri del suffragio — venivano visti più come mezzi per estendere l'elettorato, che non per chiuderne i ranghi. Anche la formazione delle liste elettorali può essere vista in questa prospettiva. Date le fluttuazioni annuali del numero degli elettori in lista (che non possono essere spiegate soltanto con l'aumento della popolazione e con lo sviluppo economico), la limitazione del suffragio lasciava un notevole spazio di manovra e consentiva la possibilità di una mobilitazione sia dall'alto che dal basso. I prefetti erano ovviamente le persone che utilizzavano questi margini di manovra lasciati dalla legge. Ciò li portò ad occupare una posizione piuttosto ambigua, che si manifestava diversamente a seconda delle particolarità dei vari collegi elettorali: in alcuni casi, essi cercavano di accertarsi che tutti gli aventi diritto al voto fossero realmente registrati nelle liste; in altri, essi venivano continuamente sollecitati a mantenersi vigili per individuare elettori affidabili (vale a dire favorevoli al governo), da ricercarsi fra il personale militare e dell'amministrazione civile.

Non solo non c'era alcun meccanismo di identificazione fra i gruppi di elettori registrati e i cittadini aventi diritto al voto, cosa che lasciava spazio alla mobilitazione in sostegno di gruppi specifici, ma c'era anche un forte divario fra il numero di elettori registrati e l'effettivo numero di votanti: in media solo il 50% si recava a votare. Qui si presentava un ulteriore compito per i prefetti, che misero in atto ripetuti tentativi per mobilitare l'elettorato. In stretto contatto con l'*élite* sociale e amministrativa delle loro province, essi coglievano ogni opportunità per diffondere il diritto di voto come un vero dovere liberale.

Le iniziative miranti ad incrementare la partecipazione alle elezioni non erano sempre così virtuose come potrebbero apparire. L'enfasi posta sul libero voto e su altri meriti del sistema liberale poteva facilmente

trasformarsi in propaganda per il programma del governo; gli appelli per un'alta partecipazione al voto venivano spesso accompagnati (in segreto) da pressioni sugli impiegati subordinati affinché sostenessero il «partito governativo». Queste tattiche venivano utilizzate in modo particolare in presenza di candidati dell'opposizione che potevano prendere il sopravvento. In assenza di un apparato di partito che sostenesse i liberali, i ministri potevano trasformare i rappresentanti periferici in agenti pubblicitari dei propri interessi.

Le campagne di mobilitazione portate avanti dalle prefetture avevano talvolta lo scopo diretto di rendere vani gli sforzi dei movimenti d'opposizione, desiderosi quanto il governo di far registrare i propri sostenitori. I difensori della *raison d'État* liberale, tuttavia, non potevano tollerare quei partiti che erano considerati pericolosi per la Costituzione. Così, le associazioni, le riunioni e i periodici di cattolici, repubblicani e socialisti venivano seguiti con sospetto: nelle loro relazioni sullo spirito pubblico, i prefetti dedicavano di solito un'attenzione sproporzionata a queste attività. Questi movimenti di opposizione esercitavano peraltro un notevole richiamo, soprattutto in provincia di Bologna: i clericali prevalevano a Vergato, i radicali democratici e i repubblicani avevano importanti *leaders* nella città di Bologna e i socialisti guadagnarono gradualmente terreno a Imola. Sebbene di solito i seggi parlamentari andassero ai liberali, i prefetti prestavano molta attenzione all'attività di sorveglianza delle azioni «sovversive» di varia natura. Analogamente, i prefetti di Venezia mostravano molta preoccupazione per la forza dei clericali, che attraverso la diffusa rete delle parrocchie esercitavano una forte influenza nelle campagne. A Reggio Calabria, nonostante le percentuali di voto più alte, la mancanza di interesse per la politica nazionale veniva considerata come il principale ostacolo alla diffusione del sistema rappresentativo nel modo in cui l'avevano concepito i liberali. Sostenuti da antichi legami familiari e da clientele, gli stessi deputati regnavano incontrastati per decenni nei loro collegi elettorali; in questi casi i prefetti non potevano fare molto più che adattarsi alle circostanze, cercando di non rimanere imbrigliati in situazioni che potessero sfuggire al loro controllo.

In tutte e tre le province studiate, il compito principale dei prefetti, quando si avvicinavano le elezioni, era di assicurarsi che venisse applicata la legge. Ciò non era così ovvio come potrebbe sembrare: i comuni

erano infatti estremamente lenti nell'adempiere agli obblighi amministrativi connessi con le operazioni elettorali. Come per molti altri aspetti del controllo prefettizio, qui la funzione del prefetto era essenzialmente correttiva. In primo luogo, le modalità di revisione delle liste elettorali lasciavano molto a desiderare, cosa che rendeva necessarie misure speciali, come ad esempio l'invio di un commissario prefettizio. Poi doveva essere eseguita una sequenza di atti amministrativi: gli avvisi delle elezioni, le operazioni relative alla costituzione dei seggi elettorali, l'organizzazione delle stesse operazioni di voto (la composizione della presidenza dell'ufficio elettorale, ecc.), che dovevano essere controllate per mezzo dei verbali inviati alla prefettura. Infine, i prefetti dovevano tenere in allerta le forze di polizia per evitare disordini prima, durante e dopo le elezioni.

Campagne elettorali condotte dal centro, col coinvolgimento dei prefetti nell'azione di sostegno ai candidati governativi, furono montate fin dalle prime elezioni dello Stato unitario (e anche nel periodo precedente nel Regno di Sardegna). La suscettibilità dei prefetti alle influenze dall'alto variava da caso a caso. Il loro coinvolgimento, su loro stessa iniziativa o su spinta di altri, non era chiaramente separabile dall'opera di costruzione del sistema rappresentativo, che richiese uno sforzo enorme. La maggior parte del paese non aveva alcuna esperienza parlamentare, e l'orizzonte delle *élites* locali non si spingeva al di là dei loro immediati interessi. Mentre i deputati continuarono a dedicarsi ai loro retroterra locali, i prefetti guardarono a se stessi come ai veri rappresentanti degli interessi nazionali. Il rapporto fra la politica e l'amministrazione andò comunque gradualmente modificandosi; per usare una semplice formula, si potrebbe dire che la politica prese il posto dell'amministrazione. Entro certi limiti questa fu una logica conseguenza della maturazione del sistema politico, sebbene su linee diverse da quelle che erano state le speranze liberali. L'ascesa dei movimenti di opposizione, insieme alle tattiche che scaturirono dal «trasformismo» di Depretis, resero sempre più il prefetto uno strumento degli interessi particolari del governo. Nello stesso tempo, come si è visto nei capitoli precedenti, i prefetti si avviarono a perdere la propria funzione di tramite privilegiato fra il centro e la periferia. I deputati e i gruppi d'interesse locali trovarono propri specifici canali per collegarsi con i corridoi romani, e relegarono così ai margini i prefetti.

CONCLUSIONE

Nel 1894 l'ex prefetto di Venezia Pietro Manfrin guardava con atteggiamento critico allo sviluppo dell'amministrazione pubblica italiana, spingendosi fino ad affermare di preferire l'organizzazione napoleonica, che d'altronde considerava non adatta ai governi liberali, rispetto alla situazione dei suoi giorni:

> «Le istituzioni napoleoniche, col mezzo del primo regno italico giunte a noi, aveano un sottile coordinamento il quale svela l'acuta mente del suo iniziatore. (...) Solo gli scrittori accurati e gli uomini di Stato pensatori notarono il fine coordinamento che realmente costituiva la forza delle istituzioni napoleoniche; gli empirici non videro più in là di un despota che comandava e l'universale che ubbidiva».

È interessante notare come un uomo che conosceva profondamente l'amministrazione dell'Interno guardasse al passato governo napoleonico con tanta ammirazione. Nella dispersione dei servizi dello Stato egli scorgeva il principale impedimento al corretto funzionamento del prefetto, il fulcro del sistema amministrativo. Ogni ministro preferiva agire attraverso i propri canali in periferia piuttosto che per mezzo dell'esclusivo intermediario della prefettura. Ciò non solo provocava spesso un sovrapporsi di ordini contraddittori, ma metteva le persone in un tale stato di disorientamento da indurle a cercare rifugio nei rappresentanti politici — un male perfino peggiore, secondo lo stesso Manfrin[1].

Fra le critiche che venivano rivolte alla pubblica amministrazione negli anni Novanta, queste affermazioni erano fra le più sfumate. Esse erano la diretta espressione di una generale sensazione di crisi riguardo al

---

[1] P. MANFRIN, *Dell'arbitrio amministrativo in Italia. Memoria*, Roma 1894, pp. 35-37 (la citazione è da p. 35).

funzionamento del sistema politico e amministrativo. La crisi di fine secolo segnò profondamente il corpo prefettizio, che nel volgere di un paio d'anni venne trasformato da una prestigiosa *élite* amministrativa, radicata nel cuore della tradizione risorgimentale, nel ricettacolo di gruppi politici rivali[2]. Allo stesso tempo, l'amministrazione pubblica assunse dimensioni assai diverse da quelle del diciannovesimo secolo. Verso l'inizio del secolo, e in modo particolare col governo giolittiano, lo sviluppo della legislazione sociale aggravò l'amministrazione di molte nuove funzioni, mettendo sotto forte pressione l'organizzazione esistente e richiedendo maggiore professionalità. La crescente incidenza della specializzazione tecnica nell'amministrazione pubblica andò di pari passo con una sua posizione più indipendente, sebbene sempre chiaramente subordinata, rispetto alla politica[3]. Entro un certo limite, questa nuova fase dell'amministrazione era già stata posta in essere negli anni 1889-1891 dalle riforme crispine (sebbene queste non avessero provocato immediatamente un aumento del personale dell'amministrazione)[4]. Con Orlando, il diritto amministrativo si districò dagli altri rami della scienza giuridica, dando così avvio allo sviluppo di una più specifica cultura giuridica dell'amministrazione. Lo Stato venne definito in modo rigoroso come persona giuridica. Questa nozione ridusse l'organizzazione e l'attività dell'esecutivo a meri fenomeni giuridici escludendo in tal modo il diritto privato e gli interessi extra-legislativi da possibili interferenze nel campo della pubblica amministrazione[5].

Nel regno della pubblica amministrazione la legge sulla municipalizzazione del 1903, che poneva certi servizi sotto il diretto controllo dei

---

[2] La tempestosa carriera di Angelo Annaratone, prefetto, oltre che di altre province, di Bari, Livorno, Firenze e Roma, fu caratteristica di questo periodo di frenetici conflitti politici: cfr. V.G. PACIFICI, *Angelo Annaratone (1844-1922). La condizione dei prefetti nell'Italia liberale*, Roma 1990.

[3] L'emergere di un'amministrazione più «tecnica» è stata ampiamente analizzata da G. MELIS, *Amministrazione e mediazione degli interessi: le origini delle amministrazioni parallele*, in *L'amministrazione nella storia moderna*... cit., II, pp. 1429-1511; ID., *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988 (Saggi, 10).

[4] S. CASSESE-G. MELIS, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, in «RTDP», XL (1990), pp. 333-357.

[5] G. REBUFFA, *Trasformazione delle funzioni dell'amministrazione e cultura dei giuristi*, in *L'amministrazione nella storia moderna*... cit., II, pp. 1101-1170.

comuni, rappresentò la temporanea soluzione del dibattito sull'autonomia locale. La riforma era stata preceduta da una riconsiderazione del posto occupato dal comune nella società; molti teorici erano divenuti consapevoli che il comune era più adatto dello Stato per soddisfare certi bisogni sociali[6]. La tendenza verso un maggior decentramento trovò espressione anche nelle leggi speciali per il Mezzogiorno e altre aree sottosviluppate (per la Sicilia nel 1896, per Napoli e la Basilicata nel 1904, per la Sardegna nel 1907), creando commissariati regionali con specifici poteri. Nello stesso tempo venne rafforzato il sistema di controllo. Ad esempio, un provvedimento di municipalizzazione richiedeva l'approvazione da parte del Genio civile, della Giunta provinciale amministrativa e di una commissione regia. Nonostante il crescente controllo burocratico, la prefettura fu sempre meno l'unico punto di riferimento all'interno della provincia. Anche in questa prospettiva, le leggi crispine del 1889-1891 costituirono un momento decisivo. Le giunte provinciali amministrative furono create per svolgere una ravvicinata sorveglianza sulle varie amministrazioni locali; nel campo dell'igiene pubblica venne istituita una nuova direzione a livello ministeriale, a capo di una rete di medici provinciali; l'istituzione del Ministero delle poste e telegrafi generò un'altra rete parallela a quella dell'amministrazione dell'interno. In generale, la distanza fra il centro e la periferia cominciò a ridursi attraverso una più complessa burocrazia statale, ma i prefetti furono gradualmente rimossi dal punto cardine dei rapporti fra centro e periferia.

Questi sviluppi, che riguardarono sia la pubblica amministrazione nel suo complesso che l'amministrazione locale, ebbero profonde conseguenze per la posizione del prefetto. È evidente che, in confronto ad altri organismi e funzionari amministrativi, il suo incarico venne privato di gran parte della precedente forza; il prefetto poté godere di una minore libertà di azione, e si trovò ad avere meno mezzi di difesa contro l'ingerenza politica. Il nucleo di questo studio, tuttavia, affronta il periodo precedente a quello caratterizzato dal ridimensionamento dell'attività del

---

[6] F. RUGGE, *Alla periferia del Rechtsstaat. Autonomia e municipalizzazione nell'Italia di inizio secolo*, in «Quaderni sardi di storia», (1983-84), 4, pp. 159-178; ID., *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, in *L'amministrazione nella storia moderna*... cit., II, pp. 1233-1288.

prefetto. Nei primi decenni dopo l'unità, il governo si preoccupò innanzi tutto di legittimare la propria azione e di creare un consenso abbastanza ampio da garantire lo sviluppo dello Stato nazionale liberale. In questo processo di costruzione della nazione i prefetti furono in prima linea e si identificarono pienamente con il progetto di modernizzazione amministrativa. Se essi avevano un'ideologia collettiva, questa era certamente volta a modellare l'amministrazione locale a propria immagine e somiglianza. In questa ottica non era sorprendente che Giuseppe Sensales (1831-1902), un potente prefetto che non è apparso nei capitoli precedenti, lasciasse in eredità una somma di 1.200.000 lire a una nuova fondazione letteraria e agli «studenti poveri» delle province nelle quali aveva ricoperto l'incarico di prefetto: Catanzaro, Ascoli, Agrigento, Messina, Pisa, Ravenna e Palermo[7].

Sono stati passati in rassegna diversi aspetti del vasto complesso di compiti assegnati al prefetto; fra questi, quello apparentemente meno problematico era il controllo legale degli atti eseguiti dalle amministrazioni inferiori. Tuttavia, quello che era stato concepito come un mero controllo formale si trasformò in un mezzo per interferire pesantemente nelle attività del governo locale, per il semplice fatto che molti comuni si dimostrarono in larga misura indifferenti rispetto ai poteri loro assegnati. Così, invece di limitarsi a verificare se le deliberazioni rispondevano ai criteri di legge, i prefetti si trovarono costretti a far sì che i comuni approvassero le delibere necessarie, sulle questioni più varie. La maggior parte dei comuni più piccoli ebbe notevoli difficoltà ad eseguire le operazioni essenziali per una corretta amministrazione: la redazione di liste elettorali, bilanci e conti consuntivi, regolamenti di polizia, ecc. Soprattutto la gestione finanziaria richiese un grande sforzo a molti amministratori locali. La mancanza di competenza specifica e di responsabilità consegnò i comuni nelle mani delle prefetture, che non erano organizzate in modo tale da poter prendere su di sé una parte tanto essenziale dell'amministrazione comunale.

La libertà d'azione del prefetto sembra quasi assoluta per quanto riguarda la nomina dei sindaci (sebbene, ovviamente, la nomina dovesse

---

[7] «Corriere della sera», 1-3 giugno 1902. Apparentemente, il suo testamento provocò un certo subbuglio; venne menzionato da «La Nazione», 1-2 giugno 1902, dalla «Rivista della beneficenza pubblica», XXX (1902), pp. 495-497, e certamente da altri periodici.

ricevere il benestare regio). In pratica, tuttavia, la limitata disponibilità di candidati adatti finiva per lasciare ai prefetti, su cui ricadeva la responsabilità della proposta finale, poca possibilità di scelta. La nomina di un sindaco che non incontrasse il favore del consiglio comunale era da evitarsi, in quanto il consiglio avrebbe potuto mettere in atto vari espedienti per impedire l'esercizio delle funzioni del sindaco, e far così deragliare l'amministrazione municipale. La politica locale era un focolaio di conflitti fra famiglie e fazioni, che costringeva il prefetto ad una tattica molto accorta; il suo principale obiettivo fu quello di favorire la pacificazione, piuttosto che di dare il proprio sostegno ad un gruppo particolare; così, la sua fu fondamentalmente un'azione di mediazione e di arbitrato[8].

Il tema che più ha attirato l'attenzione della storiografia è quello del coinvolgimento del prefetto nelle elezioni parlamentari. Collocando il ruolo del prefetto sullo sfondo della difficile nascita del sistema rappresentativo in Italia, ho tentato di sostenere la tesi che la sua principale preoccupazione fosse quella di mobilitare gli elettori, dapprima sollecitandoli a iscriversi nelle liste elettorali, quindi convincendoli ad esercitare il loro diritto di voto. Con la graduale democratizzazione, o almeno con la sempre più estesa «electoralization» della politica, l'*élite* politica centrale cominciò a utilizzare i prefetti come protettori di ben definiti interessi di governo[9]. Ma per poter stimare il vero valore della loro attività, è necessario prendere in considerazione le particolari vicende di ogni singolo collegio elettorale.

Gli strumenti amministrativi a disposizione del prefetto per il controllo e la guida dei comuni erano senza dubbio inadeguati per i casi particolarmente difficili — e nei primi decenni unitari questi furono assai numerosi. Le circolari non riuscivano ad ottenere molti effetti; le ispezioni generali della provincia venivano eseguite raramente; i commissari prefettizi portavano solo temporanei miglioramenti, mentre la misura più

---

[8] È questa anche la conclusione di una ricerca condotta privilegiando come fonte le lettere personali: L. MUSELLA, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale fra Otto e Novecento*, Bologna 1994, in particolare le pp. 18-23.

[9] Ho ripreso il termine da E.J. HOBSBAWM, *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*, Cambridge 1990, p. 83 (tr. it. *Nazioni e nazionalismi dal 1780. Programma, mito, realtà*, Torino 1991, p. 98).

drastica, lo scioglimento dei consigli comunali, si rivelava spesso altrettanto inefficace, se doveva essere presa più di una volta nell'arco di un breve periodo. Vi furono inoltre ostacoli strutturali al progetto di modernizzazione amministrativa. Il primo fu la crisi economica che caratterizzò larga parte del nostro periodo e mise sottosopra il sistema della finanza locale; la maggior parte dei comuni più piccoli, in larga misura dipendenti dal sofferente settore agricolo, potevano difficilmente sostenere le spese obbligatorie: era impensabile che potessero trarre profitto dalla libertà di spendere, imporre tasse e contrarre debiti a propria discrezione.

Il secondo problema è che l'organizzazione amministrativa accentrata poteva dar frutti solo se le *élites* locali, alle quali il suffragio ristretto conferiva un potere senza pari, garantivano il loro appoggio. Uno dei compiti più importanti per un prefetto, quindi, era quello di favorire l'allargamento del consenso ai principali obiettivi del governo. Ciò comportava non solo la trasmissione degli ordini, ma anche l'ascolto delle richieste provenienti dalla società, e, possibilmente, la loro difesa a livello centrale. Sebbene molti prefetti si dedicassero zelantemente a questo compito e si presentassero come mediatori a vantaggio degli amministrati, il loro impegno doveva spesso scontrarsi con la riluttanza degli esponenti di tradizioni autoritarie e paternalistiche, che non intendevano rinunciare alla loro vecchia posizione privilegiata nella rete di potere locale. Nel 1867 Carlo Alfieri descrisse così, con osservazioni che rimasero valide per gli anni a venire, la situazione:

> «La vita interna, l'anima della nazione è tuttora quella dei vecchi governi perché durano per troppo l'ignoranza crassa, la poca educazione civile e politica delle popolazioni relativamente uguale in tutte le classi; perché, sotto leggerissima larve di liberalismo, tolte ad imprestito alle legislazioni straniere, persistono fra noi lo spirito e gli usi dei reggimenti dispotici, così detti paterni»[10].

In egual modo, le classi medie emergenti, come quelle che divennero proprietarie delle terre demaniali ed ecclesiastiche, potevano ostacolare il perseguimento della pacificazione da parte del prefetto. Proprio la libertà di azione garantita alle *élites* locali, che per molti motivi non erano in grado di collaborare nel consiglio comunale, si rivelò essere un forte

---

[10] C. Alfieri, *La dottrina liberale nella quistione amministrativa*, Firenze 1867, p. 24.

impedimento a danno di una soddisfacente attuazione del progetto amministrativo. La continuità del potere dei notabili dall'epoca preunitaria fino al periodo liberale è un tema che meriterebbe ricerche ulteriori, soprattutto riguardo alle possibilità che l'amministrazione statale aveva di rafforzare la presa sulla vita locale. Sappiamo troppo poco dell'effettivo funzionamento dell'amministrazione negli anni fra il 1815 e il 1860 per poter misurare il peso delle relazioni di potere di tipo tradizionale a livello locale. Si può certamente affermare che il complesso progetto amministrativo avviato dalla conquista napoleonica e in parte continuato dai regimi restaurati non aveva ancora raggiunto la piena maturità all'epoca dell'unificazione. Per questo in molte parti d'Italia la rivoluzione amministrativa che doveva essere messa in atto dai prefetti implicava un generale cambiamento delle relazioni sociali — compito che andava oltre la portata di una singola generazione.

La terza considerazione è che dopo le imponenti iniziative della prima generazione di prefetti, la continuazione del loro lavoro fu notevolmente compromessa dalla mancanza di preparazione professionale dei ranghi inferiori delle amministrazioni prefettizie, provinciali e comunali. Gli esami, a tutti i livelli, erano assolutamente insufficienti, e non si registrarono tentativi di istituire, come in Francia, una scuola speciale di istruzione superiore per i funzionari pubblici[11]. I prefetti rimasero così isolati, e la loro azione fu destinata a svanire nell'ignoranza dei livelli della catena esecutiva a loro subordinati. A lungo andare, attraverso la logica della gerarchia, questa deficienza raggiunse addirittura il livello dei funzionari più alti.

La legislazione comunale e provinciale dello Stato unitario, concepita per introdurre l'uniformità nell'amministrazione, era in realtà incapace di soddisfare le intenzioni dei suoi autori. Certamente, le procedure erano uguali, ogni comune grande o piccolo aveva la stessa organizzazione ed era soggetto ai controlli delle stesse autorità; ma ciò non cambia il fatto che vi fossero differenze regionali in abbondanza: nelle condizioni economiche e sociali, nelle tradizioni amministrative e di conseguenza nei modi in cui i prefetti si confrontavano con i problemi posti dall'ammini-

---

[11] E. GUSTAPANE, *L'introduzione nell'ordinamento amministrativo italiano del principio del merito per l'accesso agli impieghi pubblici: il caso del Ministero dell'interno*, in «RTDP», XXXVII (1987), pp. 449-466.

strazione ordinaria. Questo studio ha preso in considerazione solo tre province, e un'enorme quantità di materiale può emergere da ricerche su altre aree. Non è questa la sede per approfondire le ovvie differenze nel grado di sviluppo delle province di Venezia, Bologna e Reggio Calabria. In una certa misura, le difficoltà iniziali erano sorprendentemente simili. In tutte le tre province i primi prefetti si impegnarono a fondo nel tentativo di rovesciare il tradizionale potere dei notabili, mirando a sostituirlo con quelli che si riteneva fossero i benefici del sistema rappresentativo. Tuttavia il dialogo fra vecchio e nuovo fu ovunque percorso da conflitti, e certamente non terminò con la vittoria totale del secondo. I problemi connessi all'uso delle terre e alla proprietà terriera, la cui origine risaliva spesso al periodo preunitario, erano di intralcio al dispiegarsi della buona amministrazione: i vecchi diritti di pesca e pascolo dei contadini e dei pescatori di Chioggia, la partecipanza di Medicina e la questione delle terre demaniali in Calabria tennero occupati per decenni i prefetti. Passati i primi febbrili giorni dell'unità, vennero alla luce le diverse prassi amministrative nelle varie province. Uno sguardo ai vari «Bollettini della prefettura» è sufficiente per rilevare le differenze nel campo della cultura amministrativa. Nella seconda metà degli anni Sessanta i bollettini di Venezia, Bologna e Reggio Calabria erano pieni di istruzioni fondamentali per dare un corso regolare all'amministrazione. Mentre nelle province di Venezia e Bologna queste istruzioni finirono presto per diventare obsolete, a Reggio Calabria si continuò a diffonderle regolarmente. Nel sud, la parte educativa del lavoro del prefetto fu più cospicua, e lasciò chiaramente il segno su quei prefetti che si dedicarono completamente al progetto liberale. I loro tentativi per avere la meglio sulle élites e permeare la società generarono necessariamente più malcontento che in quelle parti d'Italia in cui lo Stato poté affidare agli organismi rappresentativi l'ulteriore sviluppo della pubblica amministrazione. Le differenze nell'organizzazione politica a livello locale ebbero una notevole influenza sull'attività dei prefetti e sul modo con cui essi furono giudicati dai loro contemporanei. In Calabria, la forza dei vincoli fra i deputati e le rispettive clientele resero spesso inefficace l'intervento del prefetto. Questa impotenza pratica contrastava acutamente con le critiche che venivano formulate dai commentatori politici. Paradossalmente, sembra che il grado di controllo sia stato maggiore e più efficace a Bologna e a Venezia (almeno fino agli anni Novanta) per tenere a freno i cosiddetti partiti sovversivi.

La comparazione non deve limitarsi a considerare le varie regioni italiane. Infatti, il tentativo napoleonico di integrazione e modernizzazione dell'Europa — il punto da cui ha preso avvio la nostra analisi — ebbe effetti duraturi in molti altri paesi, e i sistemi amministrativi della maggior parte degli Stati europei furono modellati sull'organizzazione napoleonica. Rivestirebbe quindi un notevole interesse un'analisi comparata dei meccanismi della modernizzazione e una verifica di come la dialettica fra Stato e società operasse in contesti diversi. L'attività in periferia dei funzionari pubblici, come i prefetti francesi e italiani, i *Landräte* tedeschi, i governatori belgi e i commissari del re olandesi, che erano forse i tramiti privilegiati fra Stato e società, offre valide opportunità per studiare questo tipo di interazione. Nei Paesi Bassi, ad esempio, la tradizione unitaria, la crescente identificazione fra la dinastia e il popolo, la corrispondenza di interessi fra le *élites* locali e lo Stato generarono una resistenza all'amministrazione accentrata molto minore rispetto al caso italiano. La legislazione comunale e provinciale olandese, varata nel 1850-1851, si ispirò all'esempio belga del 1836, che a sua volta ebbe un'influenza notevole prima sulla legge piemontese e poi su quella italiana. È sorprendente tuttavia quanto fossero differenti le prassi amministrative. Non è raro trovare sostenitori italiani del decentramento che lodassero l'amministrazione locale dei Paesi Bassi, quando in realtà i principi di essa erano gli stessi. Tali confronti fra teoria e pratica possono servire anche a scongiurare certi esempi di miopia storica o di equivoci, come quelli relativi alle fonti di ispirazione di Thorbecke, l'autore della Costituzione olandese e delle leggi comunale e provinciale. Il suo pensiero sull'ordinamento della società fu influenzato non solo dalla Scuola storica del diritto tedesca, come la storiografia olandese non manca mai di ricordare, ma deve essere considerato sul più ampio sfondo della modernizzazione amministrativa nell'Europa post-napoleonica.

L'approccio comparativo nella storia amministrativa che qui si propone non parte dalla struttura amministrativa in quanto tale (sebbene le analogie fra la maggior parte dei paesi europei siano sorprendenti), ma cerca piuttosto di distinguere il significato dell'interazione fra amministrazione e società in ogni paese, analizzando i pesi e contrappesi imposti dalle forze che erano espressione della società all'intervento statale. Naturalmente verso la fine del diciannovesimo secolo l'azione amministrativa si preoccupò meno di problemi quali la fondazione di un sistema

rappresentativo, le basi della responsabilità finanziaria e le condizioni di un'efficiente autonomia — aspetti dell'amministrazione generale che sono stati ampiamente discussi in questo libro. A quell'epoca, in gran parte dell'Europa, la più pressante sfida con cui dovette misurarsi l'amministrazione pubblica fu quella di elaborare strumenti che permettessero il controllo di una società in via di industrializzazione.

LE FONTI

Sono stati inclusi solo le fonti d'archivio e i titoli citati nel testo, oltre ad alcune opere generali sull'argomento. Per le fonti primarie si indicano soltanto gli anni consultati, quando sia opportuno.

FONTI ARCHIVISTICHE

ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO

Ministero dell'Interno:

- *Gabinetto, Circolari (1863, 1865-'66, 1868-1895);*
- *Gabinetto, Rapporti dei prefetti (1882-1894);*
- *Divisione prima, Archivio generale, Affari generali (1852-1905);*
- *Direzione generale degli affari generali e del personale, Divisione del personale, Fascicoli personali;*
- *Direzione generale degli affari generali e del personale, Atti amministrativi;*
- *Direzione generale dell'amministrazione civile, Divisione per le amministrazioni comunali e provinciali, Comuni (1868-1904).*

Carte Francesco Crispi, Roma.
Carte Bettino Ricasoli, Fondo Bastogi.

ARCHIVIO DI STATO DI BOLOGNA

Intendenza generale:

- *Archivio riservato (1859-1862).*

Prefettura:

- *Gabinetto (1860-1895);*
- *Atti generali (1861-1866);*
- *Archivio generale: Serie 1ª, Affari generali; Serie 2ª, Affari speciali dei comuni, della provincia, delle opere pie (1867-1895);*
- *Sottoprefettura di Vergato (1860-1890).*

ARCHIVIO DI STATO DI REGGIO CALABRIA

Prefettura:
- *Gabinetto (1860-1895);*
- *Archivio generale: Serie 1ª, Affari generali (1860-1895).*

Deposito Plutino.

ARCHIVIO DI STATO DI VENEZIA

Prefettura:
- *Gabinetto (1866-1887);*
- *Archivio generale (1866-1893).*

Biblioteca legislativa, Dono Bonafini.

ISTITUTO PER LA STORIA DEL RISORGIMENTO, ROMA

Manoscritti, n. 1093, *Memorie autobiografiche di Luigi Torelli.*

MINISTERO DEGLI INTERNI, ROMA

Matricole del personale.

FONTI A STAMPA

PUBBLICAZIONI UFFICIALI

Atti parlamentari. Camera dei deputati. Senato (1848-1900).

Atti del Consiglio comunale di Venezia (1866-1890).

Atti del Consiglio provinciale di Reggio Calabria (Calabria Ulteriore Prima) (1861-1890).

Atti del Consiglio provinciale di Venezia (1867-1890).

Commissione pel riordinamento tributario dei comuni e delle provincie (sen. Diodato Pallieri presidente), *Progetto di legge sulle tasse dirette comunali e sulle quote di concorso a favore delle province*, Roma 1876².

Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia (1870-1875).

MAIC, Direzione di statistica, *Debiti comunali e provinciali al 31 dicembre 1877*, Roma 1879.

MAIC, Direzione di statistica, *Statistica elettorale politica. Elezioni generali politiche, 16-23 maggio 1880*, Roma 1880.

MAIC, Direzione generale della statistica, *Bilanci comunali. Anni XVIII e XIX, 1880 e 1881*, Roma 1882.

MAIC, Direzione generale della statistica, *Bilanci comunali per l'anno 1886*, Roma 1888.

MAIC, Direzione generale della statistica, *Bilanci comunali per l'anno 1891*, Roma 1892.
MAIC, Direzione generale della statistica, *Bilanci comunali, tariffe daziarie dei comuni chiusi, situazioni patrimoniali dei comuni e debiti comunali e provinciali per l'anno 1895*, Roma 1896.
MAIC, Direzione generale della statistica, *Statistica dei debiti comunali al 1° gennaio 1879*, Roma 1880.
MAIC, Direzione generale della statistica, *Statistica dei debiti comunali e provinciali per mutui al 31 dicembre dell'anno 1885*, Roma 1888.
MAIC, Direzione generale della statistica, *Statistica elettorale amministrativa. Composizione del corpo elettorale amministrativo secondo le liste definitivamente approvate per l'anno 1887 e numero dei votanti nelle elezioni comunali avvenute nello stesso anno*, Roma 1888.
MAIC, Direzione generale della statistica, *Statistica delle tasse comunali applicate negli anni 1881-84*, Roma 1886.
MAIC, Divisione di statistica, *Bilanci comunali 1875-76*, Roma 1877.
Ministero dei Lavori Pubblici, Direzione generale dei servizi speciali, *Le opere pubbliche in Calabria. Prima relazione sull'applicazione delle leggi speciali dal 30 giugno 1906 al 30 giugno 1913*, Bergamo 1913.
Statistica degli elettori amministrativi e degli elettori politici secondo le liste definitivamente approvate per l'anno 1883, Roma 1885.
Statistica del Regno. Amministrazione pubblica. Bilanci comunali (anno 1866). Bilanci provinciali (anni 1866-67-68), Firenze 1868.
Statistica del Regno d'Italia. Amministrazione pubblica. Bilanci comunali. Anni 1871 e 1872, Roma 1874.
Statistica del Regno d'Italia. Elezioni politiche e amministrative. Anni 1865-66, Firenze 1867.

PERIODICI

«Bollettino della Prefettura di Bologna» (1866-1876), poi «Foglio periodico della R. Prefettura di Bologna. Bollettino» (1877-1892).
«Bollettino della Prefettura di Reggio Calabria (Calabria Ulteriore Prima)» (1867-1896).
«Bollettino ufficiale della Prefettura di Venezia» (1866-1876), poi «Foglio periodico della Prefettura di Venezia» (1877-1896).
«Calendario generale del Regno» (1861-1895).
«Manuale (Il) degli amministratori comunali, provinciali e delle opere pie» (1862-1900).
«Rivista amministrativa del Regno» (1850-1895).

PUBBLICAZIONI COEVE

F. ACCAME, *Del diritto comunale*, Genova 1853².
S. ACOSSATO, *Manuale dell'elettore amministrativo*, Torino 1889.
G. ALASIA, *Lettere sul decentramento*, Firenze 1871.
G. ALESSIO, *Saggio sul sistema tributario italiano e i suoi effetti economici e sociali*, Torino 1883-'87, voll. 2.
C. ALFIERI, *La dottrina liberale nella quistione amministrativa*, Firenze 1867.
T. ARABIA - M. ADORNI, *La legge comunale e provinciale del Regno d'Italia commentata*, Firenze 1865.
C. ASTENGO, *Relazione del regio delegato straordinario al consiglio comunale di Venezia, letta nella seduta d'insediamento del 21 febbraio 1883*, Venezia 1883.
D. BARDARI, *Sull'ordinamento finanziario dei comuni in Italia. Lettere scritte all'Avv. Giorgio Curcio*, Siracusa 1869.
A. BASCHIROTTO, *Vademecum per l'elettore amministrativo*, Padova 1875.
F. BÉCHARD, *Essai sur la centralisation administrative*, Paris-Marseille 1836-'37, voll. 2.
C. BELTRAMI, *La nuova guida per gli uffizi comunali*, Torino 1871-'73, voll. 2.
M. BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris 1862³.
P.C. BOGGIO - A. CAUCINO, *Legge provinciale e comunale. Commento*, Torino 1860.
G. BOLLA, *Relazione letta dal cav. avv. G.B. R. Delegato straordinario per il Municipio di Bologna nell'atto che il giorno 7 novembre 1868 insediava il nuovo consiglio comunale*, Bologna s.d.
J. Ch. BONNIN, *Principii di amministrazione pubblica*, traduzione italiana della terza edizione francese, a cura di A. DE CRESCENZI e M. SAFFIOTI, Napoli 1824.
I. BONOMI, *La finanza locale e i suoi problemi*, Palermo 1903.
A. BRUNIALTI, *Legge elettorale politica*, Torino 1882.
G. CAPITANI, voce *Scioglimento del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, in *Digesto italiano*, XXI, parte 1ª, Torino 1891, pp. 804-807.
G. CARAMELLI, *Elettorato ed eleggibilità amministrativa e governo locale: osservazioni pratiche*, Bologna 1887.
C. CARASSAI, *Il sistema tributario dei comuni e delle provincie: studio*, Pollenza 1893.
V. CARUSO, *Manualetto teorico pratico per le verifiche delle casse comunali*, Potenza 1880.
C. CAVOUR, *Tutti gli scritti di C.C.*, a cura di P. PISCHEDDA e G. TALAMO, Torino 1976-'78, voll. 4.
M. CECCATO, *Sulle spese obbligatorie e facoltative delle provincie e dei comuni. Note agli art. 2, 3, 4 della legge 14 giugno 1874*, Roma 1883.
G.B. CERESETO, *Il comune nel diritto tributario. Commento alle leggi sulle imposte comunali con un'appendice sulle imposte provinciali*, Torino 1885-1891, voll. 3.
A. CIVARDI, *Manuale dell'elettore amministrativo*, Chiavari 1883.
N. COLAJANNI, *Le istituzioni municipali. Cenni ed osservazioni*, Piazza Armerina 1883.

C. CONIGLIANI, *La riforma delle leggi sui tributi locali*, Modena 1898.
V. CONTI, *Il sindaco nel diritto amministrativo italiano. Studi di legislazione e di giurisprudenza*, Napoli 1875.
G. D'AMBROSIO, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, in «Il Filangieri», XXVIII (1903), pp. 566-597.
N. DEL POZZO, *Scioglimento di promiscuità dei beni ex feudali ed ecclesiastici del Marchese Ramirez sig. Antonio*, Reggio Calabria 1894.
A. DE STERLICH, *Annotazioni alla legge sull'amministrazione comunale e provinciale del 20 marzo 1865*, Napoli 1865.
C.W. DILKE, *Local Government among Different Nations*, in «Journal of the Statistical Society», XXXVII (1874), pp. 313-321.
Dizionario di diritto amministrativo, a cura di L. VIGNA e V. ALIBERTI, Torino 1840-1857, voll. 6.
R. DRAGO, *Lo scioglimento dei consigli comunali e i delegati straordinari*, Genova 1886.
ID., *Manuale dell'elettore amministrativo*, Genova 1889.
V. ELLENA, *Le finanze comunali*, in «Archivio di statistica», II (1878), fasc. 4, pp. 5-42.
A. ERRERA, *Le finanze dei grandi comuni. Riforme ai prestiti e ai dazi di consumo in Italia*, Firenze 1882.
E. FALCONCINI, *Cinque mesi di prefettura in Sicilia*, Firenze 1863.
H. de FERRON, *Institutions municipales & provinciales comparées. Organisation locale en France et dans les autres Pays de l'Europe. Comparaison et influence des institutions locales sur les qualités politiques d'un peuple et sur le gouvernement parlementaire*, Paris 1884.
E.V. FOUCART, *Eléments de droit public et adminstratif, ou exposition méthodique des principes du droit public positif, avec l'indication des lois à l'appui, suivis d'un appendice contenant le texte des principales lois de droit public*, Paris-Poitiers 1834-'35, voll. 2.
L. FRANCHETTI, *Condizioni economiche e amministrative delle provincie napoletane. Appunti di viaggio. Diario del viaggio*, a cura di A. JANNAZZO, Roma 1985.
L. FREZZINI, *Prefetto e sottoprefetto*, in *Digesto italiano*, XIX, parte 1ª, Torino 1909-1912, pp. 308-367.
ID., voce *Sindaco*, in *Digesto italiano*, XXI, parte 3ª, sezione 1ª, Torino 1895-1902, pp. 459-460.
P. GALLONE, *Il vademecum del contabile municipale contenente i precetti per la compilazione, revisione e approvazione dei bilanci e conti comunali...*, Torino 1880.
J.M. DE GÉRANDO, *Institutes du droit administratif français ou éléments du code administratif*, Paris 1829-'30, voll. 4.
T. GRASSI, *Le finanze dei comuni. Considerazioni e proposte di riforme*, Recanati 1880.
C. GRIZZUTI, *Scioglimento dei consigli, secondo la nuova legge comunale e provinciale...*, Portici 1890.

Guida amministrativa ossia commentario della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865..., a cura di C. ASTENGO et al., Milano 1865³.

Guida amministrativa ossia commento della legge comunale e provinciale, (Testo unico 10 febbraio 1889)..., a cura di C. ASTENGO et al., Roma 1889.

P. LACAVA, *La finanza locale in Italia*, Torino 1896.

F. LAURIN, *Relazione fatta al consiglio comunale di Venezia dal regio delegato straordinario nella seduta 10 dicembre 1868*, Venezia 1868.

P. LIBERATORE, *Instituzioni della legislazione amministrativa vigente nel Regno delle Due Sicilie dettate nel suo privato studio di diritto*, Napoli 1836-'38, voll. 4.

A. MAGLIANI, *La questione finanziaria de' comuni*, in «Nuova Antologia», XIII (1878), 2ª serie, XI, pp. 291-320 e 485-525.

E. MAGNI, *Gli uffici elettorali amministrativi: guida teorico-pratica*, Venezia 1891.

A. MALGARINI, *Del modo di nominare il capo del comune secondo la legislazione comparata*, in «Archivio giuridico», XXX (1883), pp. 347-412.

P. MANFRIN, *L'avvenire di Venezia. Studio*, Treviso 1877.

ID., *Il comune e l'individuo in Italia. Studio*, Roma 1879.

ID., *Dell'arbitrio amministrativo in Italia. Memoria*, Roma 1894.

G. MANNA, *Partizioni teoretiche del diritto amministrativo ossia introduzione alla scienza ed alle leggi dell'amministrazione pubblica*, Napoli 1860².

T. MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, II, Milano 1907, pp. V-XII e 3-494.

L.-É. MARTIN, *Lègislation comparée. Les conseils provinciaux en Italie comparés aux conseils généraux en France*, Paris 1879.

G. MERLA, *Appunti e considerazioni sul riordinamento finanziario dei comuni e delle provincie*, Roma 1896.

A. MESSEDAGLIA, *Della necessità di un insegnamento speciale politico-amministrativo e del suo ordinamento scientifico*, Milano 1851.

M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (1881), ora in ID., *Scritti politici*, a cura di R. GHERARDI, Roma 1986.

MOERDES, *Loi sur l'organisation et l'administration des communes dans le grand duché de Bade, en date du 31 décembre 1831*, in «Revue étrangère et française de législation et d'économie politique», II (1835), pp. 1-31.

D. MONTERUMICI, *Raccolta di alcune notizie statistiche sul cholera nella provincia di Venezia e nel distretto di Chioggia (invasioni 1855, 1867, 1873)*, Treviso 1874.

ID., *Il distretto di Chioggia. Illustrazioni statistiche amministrative*, Treviso 1874.

C. MORINI, *Corruzione elettorale. Studio teorico pratico*, Milano 1894.

G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Studi storici e sociali*, Palermo 1884, ora in *Scritti politici di Gaetano Mosca*, I, a cura di G. SOLA, Torino 1982.

A. NASALLI ROCCA, *I prefetti in Italia ... fino a jeri*, Città di Castello 1916.
ID., *Memorie di un prefetto*, a cura di C. TRIONFI, Roma 1946.
G. PASOLINI, *Memorie raccolte da suo figlio*, Roma 1915, voll. 2.
G.A. PASQUALE, *Relazione sullo stato fisico-economico-agrario della prima Calabria ulteriore*, in «Atti del R. Istituto d'incoraggiamento alle scienze naturali di Napoli», tomo XI, 1863.
G. PINTOR-MAMELI, *Giurisprudenza sulle elezioni amministrative*, Roma 1875.
A. PLEBANO, *Storia della finanza italiana dalla costituzione del nuovo Regno alla fine del secolo XIX*, Torino 1899-1902, voll. 3.
L. QUARTA-GUIDOTTI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e le attribuzioni del r. commissario straordinario...*, Lecce 1890.
O. REGNOLI, *Dei diritti del comune di Medicina*, Genova 1862.
Relazione letta al consiglio comunale di Medicina dal Regio Delegato straordinario avv. Aldo Goretti, Medicina 1886.
Relazione letta dal cav. Pietro Pavan delegato straordinario per l'amministrazione della città di Chioggia all'atto dell'insediamento del consiglio comunale 18 agosto 1879, Venezia 1879.
L. RIBERI - F. LOCATELLI, *Manuale pratico d'amministrazione comunale e provinciale, ossia commentario della nuova legge comunale 20 marzo 1865*, Firenze 1865.
B. RICASOLI, *Carteggi di B.R.*, a cura di M. NOBILI e S. CAMERANI, Roma 1939 e seguenti.
G. RICCA SALERNO, *Finanze locali*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, IX, Milano 1902, pp. 687-899.
A. ROMANO, *Il sindaco del comune italiano. Guida teorico-pratica preceduta da nozioni generali di pubblica amministrazione*, Napoli 1884.
S. ROMANO, voce *Deputazione provinciale*, in *Digesto italiano*, IX, parte 2ª, Torino 1898, pp. 161-184.
F. ROSATI, *Manuale sull'elettorato amministrativo*, Ancona 1873.
P. SABBATINI, *Della tutela amministrativa*, Modena 1885.
A. SALANDRA, *Il riordinamento delle finanze comunali*, in «Nuova Antologia», XIII (1878), 2ª serie, X, pp. 345-364 e 654-687.
G. SALVEMINI, *Il ministro della mala vita* (1910), ora in *Opere di Gaetano Salvemini*, IV, *Il Mezzogiorno e la democrazia italiana*, 1, Milano 1966, pp. 73-141.
A. SANTINI, *Codice dei comuni e delle provincie...*, Roma 1889.
A. SCIBONA, *La nuova legge comunale e provinciale del Regno d'Italia...*, Torino 1865.
Sullo scioglimento delle partecipanze. Memoria del municipio di Medicina ai ministri di grazia e giustizia e dell'interno, Bologna 1882.
A. SERPIERI-D. SILVAGNI, *Legge sull'amministrazione comunale e provinciale annotata*, Torino 1884.
S. SERRA, *Le amministrazioni straordinarie dei comuni ed i poteri dei rr. commissarî*, Catania 1906.

S. SEVERINO, *Del regio commissario straordinario*, Siracusa 1894.
A. SHAW, *Municipal Government in Continental Europe*, London 1895.
L. SORMANI MORETTI, *La provincia di Venezia. Monografia statistica-economica-amministrativa*, Venezia 1880-'81.
ID., *La provincia di Verona: monografia statistica-economica-amministrativa*, Verona 1898.
S. SPAVENTA, *La politica della Destra*, a cura di B. CROCE, Bari 1910.
M. STERIO, *Dello scioglimento dei consigli comunali e della amministrazione dei regi commissari*, Messina 1904.
L. TEGAS, *Interesse generale e interessi locali. Studi*, Brescia 1871.
C. TESTERA, *Elettorato amministrativo e liste ed elezioni comunali e provinciali*, Torino 1894.
ID., *Amministrazione patrimoniale e contabilità dei comuni, delle provincie e delle istituzioni di beneficenza...*, Torino 1897.
A. DE TOCQUEVILLE, *La centralisation administrative et le système représentatif* (1844), in ID., *Œuvres complètes*, III, *Ecrits et discours politiques*, 2, Paris 1985, pp. 129-132.
ID., *Relazione sull'opera di Macarel intitolata: «Corso di diritto amministrativo»* (1846), in ID., *Scritti politici*, a cura di N. MATTEUCCI, I, *La rivoluzione democratica in Francia*, Torino 1969, pp. 234-250.
F. TOMMASINI, *Osservazioni sull'istituto dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, in «Archivio di diritto pubblico», V (1895), pp. 241-320.
L. TORELLI, *Le condizioni della provincia e della città di Venezia nel 1867. Relazione alla deputazione provinciale*, Venezia 1867.
ID., *L'istmo di Suez e l'Italia*, Milano 1867.
ID., *Descrizione di Porto Said del canale marittimo e di Suez*, Venezia 1869.
ID., *Statistica della provincia di Venezia*, Venezia 1870.
ID., *Dieci paralleli fra il progresso dei lavori della Galleria del Cenisio e quelli del Canal di Suez a partire dal 31 maggio 1867 al 15 novembre 1869*, Venezia 1870-'71.
All'illustrissimo Tribunale civile di Bologna. Dei diritti del comune di Medicina sul patrimonio medicinese. Esposizione di fatto e di ragione pel comune nella causa contro la partecipanza, Bologna 1872.
F.P. TUCCIO, *Guida per l'elettore amministrativo*, Palermo 1889.
P. TURIELLO, *Governo e governati in Italia*, Bologna 1882.
A.F.A. VIVIEN, *Études administratives*, ristampa della 3ª ed., Paris 1974, voll. 2.

LETTERATURA CRITICA

P. AIMO, *Stato e autonomie locali: il ruolo dei prefetti in età liberale*, in «Passato e presente» VI (1987), 14-15, pp. 211-224.
ID., La «*sciarpa tricolore*»: *sindaci e maires nell'Europa dell'Ottocento*, in «Annuario per la storia amministrativa europea», IV (1992), pp. 293-324.

A. ALAIMO, *L'organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna dopo l'unità (1859-1889)*, Bologna 1990.

G. ALIBERTI, *Prefetti e società locale nel periodo unitario*, in ID., *Potere e società locale nel Mezzogiorno dell'800*, Roma 1987, pp. 147-183.

ID., *Lo stato postfeudale. Un secolo di potere pubblico nel Mezzogiorno italiano (1806-1910)*, Napoli 1993.

U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna 1989.

L'amministrazione centrale dall'unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti, a cura di G. MELIS, II, *Il Ministero dell'interno*, a cura di G. TOSATTI, Bologna 1992.

E.N. ANDERSON - P.R. ANDERSON, *Political Institutions and Social Change in Continental Europe in the Nineteenth Century*, Berkeley - Los Angeles 1967.

L. ANTONIELLI, *I prefetti dell'Italia napoleonica*, Bologna 1983.

A. AQUARONE, *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli 1972.

Gli archivi dei regi commissari nelle province del Veneto e di Mantova 1866, Roma 1968, voll. 2.

G. ASTUTO, *Amministrazione e ordine pubblico in Sicilia dopo la repressione dei Fasci*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP», III (1995), pp. 113-149.

P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna 1988.

D. BARTOLI, *L'Italia burocratica*, Milano 1965.

A. BELLETTINI, *La popolazione del dipartimento del Reno*, Bologna 1965.

P. BENEDUCE, «*Punto di vista amministrativo*» e *Stato di diritto: aspetti del germanesimo dei giuristi italiani alla fine dell'Ottocento*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», X (1984), pp. 119-194.

M. BERENGO, *L'agricoltura veneta dalla caduta della Repubblica all'unità*, Milano 1963.

L. BERGERON, *France under Napoleon*, translated by R.R. PALMER, Princeton 1981.

Bologna, a cura di R. ZANGHERI, Roma-Bari 1986.

P. BORZOMATI, *La Calabria dal 1882 al 1892 nei rapporti dei prefetti*, Reggio Calabria 1974.

ID., *Utilità e limiti delle relazioni dei prefetti*, in *Economia e società nella storia dell'Italia contemporanea. Fonti e metodi di ricerca*, a cura di A. LAZZARINI, Roma 1983, pp. 109-117.

M.-N. BOURGUET, *Déchiffrer la France. La statistique départementale à l'époque napoléonienne*, Paris 1988.

J. BREUILLY, *State-Building, Modernization and Liberalism from the Late Eighteenth Century to Unification; German Peculiarities*, in «European History Quarterly», XXII (1992), pp. 257-284.

M. BROERS, *Italy and the Modern State: the Experience of Napoleonic Rule*, in *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, III, *The Transformation of Political Culture 1789-1848*, a cura di F. FURET e M. OZOUF, Oxford 1989, pp. 489-503.

G. DE BROGLIE, *Guizot*, Paris 1990.

M. CACIOLI, *Il Ministero degli interni: i funzionari*, in ISAP, *Le riforme crispine*, I, *Amministrazione statale*, Archivio n.s. 6, Milano 1990, pp. 327-413.

U. CALDORA, *Calabria napoleonica (1806-1815)*, Napoli 1960.

A. CARACCIOLO, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano 1960.

ID., *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino 1977².

A.L. CARDOZA, *Agrarian Elites and Italian Fascism. The Province of Bologna*, 1901-1926, Princeton 1982.

G. CAROCCI, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Torino 1956.

M. CASELLA, *Prefetti dell'Italia liberale. Andrea Calenda di Tavani, Giannetto Cavasola, Alessandro Guiccioli*, Napoli 1996.

S. CASSESE, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*, Milano 1977.

ID., *Il prefetto nella storia amministrativa*, in «RTDP», XXXIII (1983), pp. 1449-1457.

ID., *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in «RTDP», XXXVI (1986), pp. 594-612.

ID., *Le basi del diritto amministrativo*, Torino 1989.

S. CASSESE - G. MELIS, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, in «RTDP», XL (1990), pp. 333-357.

P. CASULA, *I prefetti nell'ordinamento italiano. Aspetti storici e tipologici*, Milano 1972.

Cento anni di amministrazione italiana, fasc. speciale di «Amministrazione civile», V (1961), nn. 47-51.

G. CINGARI, *Storia della Calabria dall'unità ad oggi*, Roma-Bari 1982.

ID., *Reggio Calabria*, Roma-Bari 1988.

J.A. DAVIS, *Conflict and Control. Law and order in nineteenth-century Italy*, London 1988 (tr. it. *Legge e ordine. Autorità e conflitti dal 1790 al 1900*, Milano 1989).

D. DE GIORGIO, *La provincia di Reggio dopo la liberazione del 1860. La missione Cornero*, in «Historica», XI (1958), pp. 163-169.

G. DE ROSA, *La società civile veneta dal 1866 all'avvento della Sinistra*, in ID., *Giuseppe Sacchetti e la pietà veneta*, Roma 1968, pp. 173-232.

E. FEHRENBACH, *Verfassungs- und sozialpolitische Reformen und Reformprojekte in Deutschland unter dem Einfluß des napoleonischen Frankreich*, in H. BERDING e H.-P. ULLMANN, *Deutschland zwischen Revolution und Restauration*, Düsseldorf 1981, pp. 65-90.

H. FINER, *The Theory and Practice of Modern Government*, London 1965⁴.

M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. SCHIAVONE, Roma-Bari 1990, pp. 3-87.

W. FISCHER, *Staat und Gesellschaft Badens in Vormärz*, in *Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815-1848*, a cura di W. CONZE, Stuttgart 1970², pp. 143-171.

Formation und Transformation des Verwaltungswissens in Frankreich und Deutschland (18./19. Jh.), in «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte», I (1989).

François Guizot et la culture politique de son temps, Colloque de la Fondation Guizot-Val Richter, a cura di M. VALENSISE, Paris 1991.

E. FRANZINA, *Venezia*, Roma-Bari 1986.

R.C. FRIED, *The Italian Prefects. A Study in Administrative Politics*, New Haven 1963 (tr. it. *Il prefetto in Italia*, Milano 1967).

L. GALL, *Der Liberalismus als regierende Partei. Das Großherzogtum Baden zwischen Restauration und Reichsgründung*, Wiesbaden 1968.

L. GAMBI, *Calabria*, Torino 1978.

ID., *Le «statistiche» di un prefetto del Regno*, in «Quaderni storici», XV (1980), pp. 823-866.

J. GEORGE, *Histoire des maires, 1789-1939*, Paris 1989.

R. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano*, Milano 1984.

C. GHISALBERTI, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano 1963.

ID., *Accentramento e decentramento nell'esperienza italiana*, in *Regionalismo e centralizzazione nella storia di Italia e Stati Uniti*, a cura di L. DE ROSA e E. DI NOLFO, Firenze 1986, pp. 221-249.

M.S. GIANNINI, *Profili storici della scienza del diritto amministrativo* (1940), ora in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico», II (1973), pp. 179-274.

ID., *I comuni*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*, I, *I comuni*, a cura di M.S. GIANNINI, Vicenza 1967, pp. 9-47.

I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento, a cura di A. MAZZACANE, Napoli 1986.

G. GUIDI, *Parlamento ed elezioni. Le dinamiche elettorali nel giudizio dei deputati italiani 1870-1882*, in «Ricerche di Storia Politica», IV (1989), pp. 23-75.

ID., *Sulla formazione del corpo elettorale nell'Italia post-unitaria (1860-1894)*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP», III (1995), pp. 213-245.

E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie di Francesco Crispi*, in «RTDP», XXXIV (1984), pp. 1034-1101.

ID., *L'introduzione nell'ordinamento amministrativo italiano del principio del merito per l'accesso agli impieghi pubblici: il caso del Ministero dell'interno*, in «RTDP», XXXVII (1987), pp. 449-466.

ID., *Le fonti per la storiografia dei prefetti*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP», I (1993), pp. 245-279.

ID., *Sulla storia del prefetto*, in «Le Carte e la Storia», Bollettino semestrale della Società per gli studi di storia delle istituzioni, I (1995), pp. 18-27.

E.J. HOBSBAWM, *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*, Cambridge 1990 (tr. it. *Nazioni e nazionalismi dal 1780. Programma, mito, realtà*, Torino 1991).

E. IACHELLO, *Centralisation étatique et pouvoir local en Sicile au XIXe siècle*, in «Annales HSS», XLIX (1994), pp. 241-266.

ISAP, *L'amministrazione nella storia moderna*, Archivio n.s. 3, Milano 1985, voll. 2.

ID., *Le riforme crispine*, Archivio n.s. 6, Milano 1990, voll. 4.

Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale, a cura di M. BIGARAN, Milano 1986.

L. IZZO, *Agricoltura e classi rurali in Calabria dall'unità al fascismo*, in «Cahiers Internationaux d'Histoire Economique et Sociale», III (1974).

R.B. JENSEN, *Liberty and Order: the Theory and Practice of Italian Public Security, 1848 to the Turn of 1890*, Ann Arbor, Michigan University Microfilm International 1987.

F.-L. KNEMEYER, *Polizei*, in «Economy and Society», IX (1980), pp. 172-196 (tr. inglese della voce *Polizei* in *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, IV, Stuttgart 1978, pp. 875-897).

R. KOSELLECK, *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848*, Stuttgart 1981³ [tr. it. *La Prussia tra riforma e rivoluzione (1791-1848)*, Bologna 1987].

ID., *Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte*, in *Historische Semantik und Begriffsgeschichte*, a cura di R. KOSELLECK, Stuttgart 1979, pp. 19-36.

O. KURER, *John Stuart Mill on Government Intervention*, in «History of Political Thought», X (1989), pp. 457-480.

L.E. LEE, *The Politics of Harmony. Civil Service, Liberalism, and Social Reform in Baden, 1800-1850*, Newark 1980.

S. LUPO, *Usi e abusi del passato. Le radici dell'Italia di Putnam*, in «Meridiana», VII (1993), 18, pp. 151-168.

O. MACDONAGH, *The Nineteenth-Century Revolution in Government: a Reappraisal*, in «The Historical Journal», I (1958), pp. 52-67.

R. MACLEOD, *Introduction*, in *Government and Expertise. Specialists, Administrators and Professionals, 1860-1919*, a cura di R. MACLEOD, Cambridge 1988, pp. 1-24.

S. MANNONI, *L'autonomia locale in Belgio: dalle riforme giuseppine alle leggi del 1836*, in «Storia Amministrazione Costituzione. Annale dell'ISAP», III (1995), pp. 87-112.

U. MARCATO, *Storia di Chioggia. I fatti e i monumenti più caratteristici. Le prospettive di sviluppo*, Chioggia 1976.

G. MARONGIU, *Storia del fisco in Italia*, I, *La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)*, Torino 1995.

L. MARTONE, *Potere e amministrazione prima e dopo l'unità*, Napoli 1989.

M.C. MASCAMBRUNO, *Il prefetto*, I, *Dalle origini all'avvento delle regioni*, Milano 1988.

A. MASTROPAOLO, *Sviluppo politico e parlamento nell'Italia liberale. Un'analisi a partire dai meccanismi della rappresentanza*, in «Passato e presente», V (1986), 12, pp. 29-91.

B. MAZOHL-WALLNIG, *Österreichischer Verwaltungsstaat und administrativen Eliten im Königreich Lombardo-Venetien 1815-1859*, Mainz 1992.

G. MELIS, *La burocrazia e le riviste: per una storia della cultura dell'amministrazione*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XVI (1987), pp. 47-104.

ID., *La partecipazione dell'alta burocrazia italiana al Senato nell'epoca liberale*, in «Trimestre», XXI (1988), 1-4, pp. 211-236.

ID., *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988 (Saggi, 10).

G. MIGLIO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in *Istituzioni e società nella storia d'Italia. Dagli Stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, a cura di N. RAPONI, Bologna 1981, pp. 555-569.

M. MISSORI, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici 1989, (Sussidi, 2).

A. MONTI, *Il conte Luigi Torelli*, Milano 1931.

C. MOZZARELLI - S. NESPOR, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale*, Venezia 1981.

L. MUSELLA, *Individui, amici, clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra Otto e Novecento*, Bologna 1994.

P. NOLTE, *Staatsbildung als Gesellschaftsreform. Politische Reformen in Preußen und den süddeutschen Staaten 1800-1820*, Frankfurt-New York 1990.

All'origine della «forma partito» contemporanea. Emilia Romagna 1876-1892: un caso di studio, a cura di P. POMBENI, Bologna 1984, pp. 181-208.

V.G. PACIFICI, *Angelo Annaratone (1844-1922). La condizione dei prefetti nell'Italia liberale*, Roma 1990.

ID., *La provincia nel Regno d'Italia*, Roma 1995.

C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964.

A. PEDONE, *Il bilancio dello Stato*, in *Lo sviluppo economico in Italia. Storia dell'economia italiana negli ultimi cento anni*, a cura di G. FUA', II, Milano 1974², pp. 203-240.

A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia 1962, voll. 3.

P. PEZZINO, *Il paradiso abitato dai diavoli. Società, élites, istituzioni nel Mezzogiorno contemporaneo*, Milano 1992.

M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari 1995.

A. POLSI, *Le amministrazioni locali post-unitarie fra accentramento e autonomia: il caso del comune di Pisa (1860-1885)*, in «Società e storia», VI (1983), 22, pp. 829-867.

P. POMBENI, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Bologna 1994.

A. PORRO, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia. Dall'intendente subalpino al prefetto italiano (1842-1871)*, Milano 1972.

ID., *I problemi dell'amministrazione pubblica in un discorso di Giuseppe Saredo (riflessioni e proposte per una ricerca di storia quantitativa)*, in «RTDP», XXV (1975), pp. 872-898.

U. POTOTSCHNIG, *L'unificazione amministrativa delle province venete*, Vicenza 1967.

E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma 1979².

N. RANDERAAD, *Gli alti funzionari del Ministero dell'Interno durante il periodo 1870-1899*, in «RTDP», XXXIX (1989), pp. 202-265.

ID., *L'amministrazione periferica nell'Italia liberale: una ricerca in corso*, in «RTDP», XL (1990), pp. 1202-1221.

ID., *The State in the Provinces: the Prefecture as a Palace after Unification, in The Power of Imagery. Essays on Rome, Italy and Imagination*, a cura di P. VAN KESSEL, Roma 1993, pp. 98-108.

G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia. Profili di amministrativisti preorlandiani*, Bologna 1981.

ID., *I lessici e il tempo delle prolusioni di Vittorio Emanuele Orlando*, in «RTDP», XXXIX (1989), pp. 919-936.

N. RICHARDSON, *The French Prefectoral Corps 1814-1830*, Cambridge 1966.

G. ROMANELLI, *Venezia Ottocento. L'architettura, l'urbanistica*, Venezia 1988².

R. ROMANELLI, *L'Italia liberale (1861-1900)*, Bologna 1979.

ID., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, nuova ed., 1995.

ID., *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna 1989.

P. ROSANVALLON, *Le moment Guizot*, Paris 1985.

ID., *État et société (du XIXe siècle à nos jours)*, in *L'État et les pouvoirs*, a cura di J. LE GOFF, Paris 1989, pp. 491-617.

E. ROTELLI, *Gli ordinamenti locali preunitari*, in ID., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano 1978, pp. 96-117.

R. RUFFILLI, *La questione del decentramento nell'Italia liberale*, in *L'organizzazione della politica. Cultura, istituzioni, partiti nell'Europa liberale*, a cura di N. MATTEUCCI e P. POMBENI, Bologna 1988, pp. 429-448.

F. RUGGE, *Alla periferia del Rechtsstaat. Autonomia e municipalizzazione nell'Italia di inizio secolo*, in «Quaderni sardi di storia», 1983-84, 4, pp. 159-178.

G. SAUTEL, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française. Administration-justice-finances*, Paris 1978.

R. SCALDAFERRI, *L'organizzazione elettorale di Andrea Costa nel 2° collegio di Bologna nel 1882*, in «Rivista di storia contemporanea», XII (1983), pp. 91-107.

A.M. SCARPA, *La situazione economica di Chioggia nel periodo 1859-1873*, in «Ateneo veneto», VII (1969), pp. 21-38.

A. SCIROCCO, *Tra stampa amministrativa e stampa di regime: il Giornale d'Intendenza nel Regno di Napoli dell'Ottocento*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LXXVI (1989), pp. 476-490.

L. SIEDENTOP, *Two Liberal Traditions*, in *The Idea of Freedom. Essays in Honour of Isaiah Berlin*, a cura di A. RYAN, Oxford 1979, pp. 153-174.

A. SIGNORELLI, *Partecipazione politica, diritto al voto, affluenza alle urne: contribuenti ed elettori a Catania negli anni Settanta dell'800*, in «Quaderni storici», XXIII (1988), pp. 873-902.

F. SOFIA, *Alla ricerca di un'alternativa al partito: riflessioni su governo e amministrazione nell'Italia liberale*, in *Il partito politico nella Belle Epoque. Il dibattito sulla forma-partito in Italia tra '800 e '900*, a cura di G. QUAGLIARIELLO, Milano 1990, pp. 229-245.

A. SPAGNOLETTI, *Centri e periferie nello Stato napoletano del primo Ottocento*, in *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società e istituzioni*, a cura di A. MASSAFRA, Bari 1988, pp. 379-391.

Storia d'Italia Einaudi. Le regioni dall'unità a oggi. La Calabria, a cura di P. BEVILACQUA e A. PLACANICA, Torino 1985.

Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi, a cura di R. ROMANELLI, Roma 1995.

A. TARADEL, *Il modello cavouriano di amministrazione centrale*, in *L'educazione giuridica*, IV, *Il pubblico funzionario: modelli storici e comparativi*, 2, *L'età moderna*, Perugia 1981, pp. 363-437.

Terra e comunità nell'Italia padana. Il caso delle partecipanze agrarie emiliane: da beni comuni a beni collettivi, a cura di E. FREGNI, in «Cheiron», VIII (1990-'91), nn. 14-15.

La tradizione civica nelle regioni italiane, a cura di R.D. PUTNAM con R. LEONARDI e R.Y. NANETTI, Milano 1993.

Tradizioni civiche e regioni nella storia d'Italia, interventi di M. Fincardi, L. Musella, G. Riccamboni e M. Ridolfi (a cura di M. RIDOLFI), in «Memoria e ricerca», II (1994), 3.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE, DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE E SOCIALI, *La formazione della diplomazia italiana (1861-1915). Indagine statistica*, Roma 1986.

G. VENTURI, *Episcopato, cattolici e comune a Bologna* 1870-1904, Imola 1976.

P. VILLANI, *Gruppi sociali e classe dirigente all'indomani dell'unità*, in *Storia d'Italia, Annali*, I, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino 1978, pp. 881-978.

B. VOGEL, *Beamtenliberalismus in der Napoleonischen Ära,* in *Liberalismus im 19. Jahrhundert. Deutschland im europäischen Vergleich*, a cura di D. LANGEWIESCHE, Göttingen 1988, pp. 45-63.

F. VOLPI, *Le finanze dei comuni e delle province del Regno d'Italia, 1860-1890*, Torino 1962.

E. WEIS, *Deutschland und Frankreich um 1800: Aufklärung, Revolution, Reform*, Munich 1990.

S.J. WOOLF, *Towards the History of the Origins of Statistics: France 1789-1815*, in J.-C. PERROT - S.J. WOOLF, *State and Statistics in France 1789-1815*, London 1984, pp. 81-194.

ID., *Les Bases sociales du Consolat. Un mémoire d'Adrien Duquesnoy*, in «Revue d'histoire moderne et contemporaine», XXXI (1984), pp. 597-618.

ID., *French civilization and ethnicity in the Napoleonic empire*, in «Past and Present» (1989), 124, pp. 96-120.

ID., *Napoleone e la conquista dell'Europa*, Roma-Bari 1990.

M. ZANI, *Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. Il riordino dei dipartimenti del Reno e del Panaro tra 1802 e 1814*, in «Storia urbana», XIV (1990), n. 51, pp. 44-97.

I. ZANNI ROSIELLO, *L'unificazione politica e amministrativa nelle «provincie dell'Emilia» (1859-'60)*, Milano 1965.

L. ZAPPIA, *Enti locali e potere centrale. L'opposizione all'accentramento (1861-1865). Il caso di Reggio Calabria*, Roma 1994.

T. ZELDIN, *France 1848-1915*, I, *Ambition, Love and Politics*, Oxford 1973.

APPENDICE

I PREFETTI DI VENEZIA, BOLOGNA E REGGIO CALABRIA (1861-1895)[1]

AMOUR ALESSANDRO

Nato a Settimo Torinese (Torino) l'8 dicembre 1830; morto a Bologna il 17 dicembre 1892; sposato, quattro figli, laureato in legge all'Università di Torino il 21 luglio 1853.

Entra nell'amministrazione giudiziaria nel 1854 a Torino. Trasferito alla Polizia di Milano nel 1859. Diventa consigliere delegato nel 1876. Nominato prefetto di Benevento nel 1884. In seguito prefetto di Ferrara, Cuneo, Parma e **Bologna (16 giugno 1892 - 17 dicembre 1892).**

ARGENTI EUGENIO

Nato a Genova il 21 dicembre 1830; data di morte non nota; sposato, laureato in legge all'Università di Genova il 7 luglio 1853.

Entra in servizio nel 1856 come volontario presso l'intendenza di Mondovì. Nominato prefetto di Trapani nel 1880. In seguito prefetto di

---

[1] Fonti: ACS, *Min. int., Direzione generale dell'amministrazione civile, Divisione del personale, fascicoli personali* (ringrazio Giovanna Tosatti che ha rintracciato e mi ha messo a disposizione i fascicoli ancora in fase di riordinamento); MINISTERO DELL'INTERNO, *Matricole del personale*; M. MISSORI, *Governo, alte cariche dello Stato* ... citata. Per alcuni prefetti ulteriori informazioni sono state ricavate da: E. GUSTAPANE, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'archivio di Francesco Crispi*... cit., *Dizionario biografico degli italiani, ad vocem.* Le descrizioni delle carriere sono state ridotte all'essenziale; solo gli incarichi prefettizi sono elencati completamente. Ho tentato di dar conto ampiamente delle pubblicazioni, anche se la lista resta inevitabilmente incompleta.

Ascoli, Alessandria, Parma, Cuneo, **Bologna (1 febbraio 1893 - 16 settembre 1894)**, Mantova e Novara. Collocato a riposo nel 1897.

Pubblicazioni: *Teoria della misura e della proporzionalità delle grandezze proposta per uso delle scuole liceali*, Padova 1871; *Lettera ... alla deputazione provinciale sul cimitero di San Martino, borgata di Rosignano. Con note*, Torino 1885.

BALBONI CARLO

Nato a Ferrara il 2 giugno 1827; morto a Ferrara il 21 novembre 1873 (non è stato possibile trovare il suo stato di servizio).

Reggente della prefettura di **Bologna (20 marzo 1865 - 1 giugno 1865)**, mantenendo il grado di consigliere delegato.

Pubblicazioni: *Un ricordo della memoria di Fil. Pasini ferrarese*, Ferrara 1854; *Parole ... recitate il 14 luglio 1859 quando la pietà cittadina ai tre martiri ferraresi Malagutti, Parmeggiani, Succi una colonna ... nel luogo dell'atroce supplizio solennemente poneva*, Ferrara 1859; *I martiri ferraresi immolati dall'Austria nel 1853*, s.l., s.d.

BARDESONO CESARE conte di Rigras

Nato a Torino il 27 giugno 1833; morto a Roma il 4 gennaio 1892, sposato, cinque figli, rendita annua di 8.000 lire, laureato in legge all'Università di Torino nel luglio 1854.

Entra in servizio nel 1855 come volontario nell'intendenza di Casale. Fece parte della cerchia vicina a Cavour e rivestì alti incarichi nei governi provvisori negli anni 1859-'61. Nominato governatore di Foggia nel 1861. In seguito prefetto di Pesaro, Salerno, **Reggio Calabria (1 giugno 1865 - 8 marzo 1868)**, Catania, **Bologna (8 ottobre 1868 - 26 agosto 1873)**, Mantova, Udine, Milano, Firenze e Palermo. Collocato in aspettativa nel 1887. Nominato senatore nel 1876.

BASILE ACHILLE

Nato a Sant'Angelo di Brolo (Messina) il 28 ottobre 1832; morto a Venezia il 20 febbraio 1893; sposato due volte, rendita annua di 4.000 lire, laureato in legge all'Università di Palermo il 27 dicembre 1861, avvocato e docente di estetica e filosofia.

Entra in servizio nel 1861 come intendente di Nicosia. Nominato prefetto di Agrigento nel 1866. In seguito prefetto di Siracusa, Ravenna, Salerno, Massa e Carrara, Arezzo, **Reggio Calabria (5 marzo 1876 - 8 settembre 1876)**, Parma, Catania, Milano, Napoli e **Venezia (1 luglio 1892 - 20 febbraio 1893)**. Nominato senatore nel 1890.

Pubblicazioni: *Discorso letto dal prefetto della provincia A.B. il 6 settembre 1869 per l'apertura del consiglio provinciale di Girgenti*, Agrigento 1869; *Discorso del prefetto ... al Consiglio provinciale di Milano*, Milano 1890.

BIANCHI BERNARDINO

Nato a Valle Lomellina (Pavia) il 15 agosto 1832; morto a Bologna il 6 maggio 1892; sposato, tre figli, laureato in legge all'Università di Pavia l'8 agosto 1855, esercita la professione di avvocato prima di cominciare la carriera.

Entra in servizio nel 1859 come commissario di Garibaldi in Lombardia. In seguito; passa all'amministrazione provinciale in Lombardia. Segretario particolare del presidente del Consiglio nel 1863-'64. Nominato prefetto di Udine nel 1876. In seguito prefetto di Grosseto, Lucca, Ferrara, Vicenza, Padova, Perugia e **Bologna (1 novembre 1891 - 6 maggio 1892)**.

Pubblicazioni: *Memorie ed affetti: versi*, Milano 1854; *Pompeo Litta: schizzo contemporaneo*, Milano 1856; *L'isola benedetta: racconto indiano*, traduzione da W. Dixon Hepworth, Roma 1876; *Discorso pronunciato alla solenne inaugurazione della Esposizione Provinciale artistica industriale nel giorno 8 settembre 1877*, Lucca 1877; *Discorso pronunciato nell'occasione della distribuzione dei premi della Esposizione Provinciale artistica industriale il giorno 30 settembre 1877*, Lucca 1877; *Sulle condizioni morali, economiche e amministrative della provincia di Lucca. Relazione al Consiglio provinciale (seduta 12 agosto 1878)*, Lucca 1878; *Relazione (Consiglio provinciale di Lucca, seduta 11 agosto 1879)*, Lucca 1879; *Ricordo del conte Malzarino Litta Biumi-Resta*, Milano 1880.

BOTTI ULDERIGO

Nato a Montelupo Fiorentino (Firenze) il 4 giugno 1822; morto a Reggio Calabria il 25 giugno 1906; celibe, laureato in legge all'Università di Pisa.

Entra in servizio nel 1845 come apprendista nella polizia di Firenze. Trasferito all'amministrazione provinciale nel 1849. Reggente della prefettura di **Reggio Calabria (1 ottobre 1884 - 16 dicembre 1884)**. Collocato a riposo nel 1887.

Pubblicazioni: fu un noto geologo, paleontologo e archeologo. Per un elenco delle sue pubblicazioni in questi campi, cfr. I. BIDDITTU, *Botti Ulderigo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma 1971, vol. XIII, pp. 450-452.

BRESCIA MORRA barone FRANCESCO

Nato ad Avellino il 22 aprile 1832; morto a Roma il 28 dicembre 1910; sposato.

Eletto deputato dal 1870 al 1876. Entra in servizio nel 1876 come prefetto di Chieti. In seguito, sebbene più volte posto temporaneamente fuori servizio, è nominato prefetto di Cagliari, Lecce, Pisa, Messina, **Venezia (16 dicembre 1887 - 16 luglio 1890)**, Catania e Parma. Collocato a riposo nel 1896.

CAPITELLI conte GUGLIELMO

Nato a Napoli il 6 novembre 1840; morto a Nervi (Genova) il 6 maggio 1907; sposato due volte, un figlio, laureato in legge e lettere all'Università di Napoli nel 1860, sindaco di Napoli dal 1868 al 1870.

Entra in servizio come prefetto di **Bologna (6 novembre 1873 - 30 marzo 1876)** ma si dimette a seguito della caduta della Destra. Dopo aver cercato invano di essere eletto deputato, viene nominato prefetto dell'Aquila nel 1885. In seguito, a brevi intervalli, prefetto di Messina, Firenze, Genova, Livorno, Catania, Lucca e di nuovo Messina. Collocato a riposo nel 1907.

Pubblicazioni: *Prose*, Capolago 1862; *Pochi versi*, Napoli 1863; *Parole dette al municipio di Firenze in onore di Carlo Poerio*, s.l. 1867; *Alcuni discorsi al Consiglio municipale di Napoli*, Napoli 1871; *Della vita e degli studi di Domenico Capitelli, presidente del Parlamento napoletano del 1848*, Napoli 1871; *Risposte alla relazione della Giunta Municipale di Napoli sulle passate amministrazioni*, Napoli 1871; *Pagine sparse* Napoli 1877; *Studi biografici*, Napoli 1881; *Discorso detto il 12 marzo 1882 ad un'adunanza di elettori napoletani nel Circo Nazionale raccolto stenograficamente dal cav.*

Ruggiero, Napoli 1882; *Memorie e lacrime: versi e prose*, 4ª ed. ampliata, Lanciano 1886; *Patria ed arte: conferenze e studi*, Lanciano 1887; *Riposo ed obblio: versi*, 2ª ed. riveduta, Lanciano 1891; *Cuore ed intelletto: versi e prose*, Lanciano 1891; *Senza cuore: versi*, Messina 1891; *Excelsior*, Lanciano 1891; *Erato. Versi*, ed. completa, Bologna 1892; *Erato. Versi*, nuova ed. con correzioni e giunte, Lanciano 1892; *Rime varie*, Lanciano 1893; *Excelsior: prose*, Lanciano 1893; *Rovito, Teodoro, Tempo perso: versi con lettera*, Napoli 1894; *Erato. Versi*, 3ª ed. ampliata e corretta, Genova 1895; *Humana. Versi*, Torino 1896; *Rime varie*, Lanciano 1896; *Erato - humana: versi*, nuova ed., Firenze 1899; *Un libro sul papa futuro: impressioni e ricordi*, Lucca 1903; *Per Manina Capitelli: versi*, Messina 1905; *Prose*, Firenze 1906.

Caracciolo di Sarno Emilio

Nato a Napoli il 23 dicembre 1835; morto a Napoli il 15 dicembre 1914; sposato, un figlio, rendita annua di 3.000 lire, laureato in legge all'Università di Napoli nel 1857.

Entra in servizio nel 1858 nell'intendenza di Campobasso. Capo sezione del Ministero dell'interno nel 1867. Torna all'amministrazione periferica nel 1870. Nominato prefetto di Campobasso nel 1880. In seguito prefetto di Avellino, Cremona, Bari, Catania, **Venezia (16 marzo 1893 - 1 settembre 1898)**, Firenze, di nuovo Bari e Napoli. Collocato a riposo nel 1907. Nominato senatore nel 1902.

Pubblicazioni: *Sul riordinamento dell'amministrazione dello Stato*, Firenze 1868; *Note e riforme alla legge comunale e provinciale e riflessioni sul progetto di modificazioni presentato dal Ministro dell'interno alla Camera dei deputati nel dicembre 1876*, Padova 1877; *Relazione al Consiglio provinciale nella sessione settembre 1881*, Campobasso 1881; *L'ospedale dei bambini Umberto I in Venezia*, Venezia 1911.

Carosio Giovanni Battista

Nato a Roçca Grimalda (Alessandria) il 5 giugno 1834; morto a Torino il 13 aprile 1905.

Reggente della prefettura di **Bologna (1 marzo 1887 - 16 maggio 1887)**.

CASSITTO RAFFAELE

Nato a Lucera (Foggia) il 14 settembre 1803; morto a Napoli il 4 dicembre 1873; sposato, tre figli, laureato in legge, rendita annua di 3.400 lire, esercita la professione di avvocato prima di cominciare la carriera.

Entra in servizio nel 1846 nell'intendenza di Foggia. **Nominato governatore di Reggio Calabria (28 febbraio 1861 - 1 aprile 1862).** In seguito prefetto di Siracusa, Pesaro e Urbino, Grosseto, Massa e Carrara e Benevento. Collocato a riposo nel 1872. Nominato senatore nello stesso anno, non riuscirà a prender parte alle sedute.

COLMAYER VINCENZO

Nato a Napoli il 12 gennaio 1843; morto a Napoli il 10 settembre 1908; sposato, tre figli, laureato in giurisprudenza di Napoli, rendita annua di 3.050 lire.

Entra in servizio nel 1863 presso la procura di Napoli. Passa alla questura di Napoli nel 1870 e all'amministrazione provinciale nel 1874. Reggente della prefettura di **Venezia (fra il dicembre 1881 e il settembre 1882).** Nominato prefetto di Belluno nel 1884. In seguito prefetto di Lecce, Catanzaro, Catania, **Venezia (10 settembre 1890 - 1 luglio 1892),** Palermo, Bari, Livorno e Roma. Collocato a riposo nel 1908.

CORDERO DI MONTEZEMOLO marchese MASSIMO

Nato a Mondovì (Cuneo) il 14 aprile 1807; morto a Roma il 5 aprile 1879; sposato, un figlio, laureato in legge, proprietario terriero, rendita annua di 10.000 lire.

Entra in servizio nel 1831 presso l'ufficio del procuratore generale a Torino. Luogotenente in Sicilia nel 1860. Prefetto di **Bologna (7 settembre 1862 - 20 marzo 1865).** In seguito, dopo un intervallo di due anni, prefetto di Napoli e Firenze. Collocato a riposo nel 1876. Deputato di Garessio negli anni 1848-'49. Nominato senatore nel 1850.

CORNERO GIUSEPPE

Nato ad Alessandria il 24 aprile 1812; morto a Rocca d'Arazzo (Asti) il 15 dicembre 1895; sposato, tre figli, laureato in legge.

Eletto deputato di Alessandria II e Mombercelli dal 1848 al 1860. Nominato prefetto di **Reggio Calabria (1 aprile 1862 - 30 agosto 1863)**. In seguito prefetto di Ravenna, **Bologna (1 giugno 1865 - 8 ottobre 1868)**, Siena, Pisa, Livorno e Piacenza. Collocato a riposo nel 1889. Nominato senatore nel 1868.

DANIELE VASTA GIOVANNI

Nato a Catania il 25 dicembre 1833; morto a Torino nel maggio 1909; sposato due volte, tre figli, studi di legge all'Università di Catania.

Entra in servizio nel 1860 come sottoprefetto di Nicosia. Nominato prefetto di Arezzo nel 1877. In seguito prefetto di Belluno, Rovigo, Trapani, Vicenza, Siracusa, Siena, Lecce, **Reggio Calabria (1 settembre 1890 - 1 luglio 1891)**, e (dopo un intervallo di tre anni) Padova. Collocato a riposo nel 1896.

DE FEO FRANCESCO

Nato a Mirabello Sannitico (Campobasso) il 13 novembre 1828; morto a Campobasso il 9 novembre 1879 (non è stato possibile trovare il suo stato di servizio).

Nominato prefetto di **Reggio Calabria (7 dicembre 1873 - 5 marzo 1876)**. In seguito prefetto di Chieti, Porto Maurizio, Forlì. Collocato a riposo nel 1877.

Pubblicazioni: *Delicata Civerra. Melodramma in 2 atti proposto in musica da Angelo Picucci da Campobasso*, Napoli 1851; *Discorso per l'apertura della sessione ordinaria 1874 del consiglio provinciale di Calabria Ulteriore Prima*, Reggio Calabria 1874.

FARALDO CARLO

Nato a Mentone (Nizza) il 14 maggio 1818; morto a Torino il 30 giugno 1897; sposato, laureato in legge all'Università di Torino, rendita annua di 6.000 lire.

Entra in servizio nel 1847 nell'amministrazione giudiziaria a Mentone. Segretario generale del Ministero dell'interno a Palermo nel 1861-'62. Nominato prefetto di Ravenna nel 1863. Fuori servizio dal 1863 al 1865.

In seguito prefetto di Siracusa, Messina, Cuneo, Cremona, Verona, Foggia, **Reggio Calabria (28 settembre 1877 - 10 ottobre 1877**, senza svolgere effettivamente l'incarico), Macerata, Bologna (29 luglio 1878 - 5 dicembre 1880). Collocato a riposo nel 1880.

Pubblicazioni: *Discorso pronunciato all'apertura della sessione ordinaria del consiglio provinciale di Verona*, Verona 1874; *Alcuni riflessi sui casi succeduti in alcune parti della Sicilia ed in alcuni punti del continente*, Torino 1894.

FRUMENTO FRANCESCO

Nato a Savona il 16 agosto 1834; morto a Savona il 19 febbraio 1924; sposato, quattro figli, laureato in legge, rendita annua di 5.500 lire.

Entra in servizio nel 1861 nell'amministrazione provinciale di Savona. Nominato prefetto reggente di **Reggio Calabria (1 aprile 1895 - 16 aprile 1896)**. In seguito prefetto di Teramo, Porto Maurizio e Siena. Collocato a riposo nel 1901.

Pubblicazioni: *Perché siamo andati a Tripoli: conferenza letta per invito della sezione giovanile nazionalisti, il 7 dicembre 1911*, Savona 1912.

GENTILI ALFONSO

Nato a Paola (Cosenza) il 6 maggio 1829; morto a Catanzaro nell'agosto 1906; sposato, otto figli, studi di legge, rendita annua di 4.000 lire.

Nel 1848 ufficiale sotto il governo provvisorio. In prigione dal dicembre 1856 al 1860 in seguito all'attentato al re di Napoli. Entra in servizio nel 1860 come sottogovernatore di Paola. Nominato prefetto di Agrigento nel 1878. In seguito prefetto di Reggio Emilia, **Reggio Calabria (16 dicembre 1884 - 1 agosto 1887)** e Catanzaro. Collocato a riposo nel 1890.

Pubblicazioni: *Osservazioni sull'opuscolo saggio di provvedimenti finanziari del deputato Minghetti e nuova proposta sull'asse ecclesiastico*, Ferrara 1866; *Le imposte ed il circondario di Melfi, o semplificazione del sistema tributario e pareggio del bilancio dello stato*, Napoli 1868; *Discorso pronunziato ... in occasione degli esami e distribuzione dei premi nel convitto vescovile di Venosa*, Melfi 1869; *Brevi considerazioni sulle condizioni finanziarie del Regno d'Italia e proposte di miglioramento*, Livorno 1871; *Discorso pronunciato dal consigliere di prefettura ... il 30 marzo 1874 in occasione della ricostituzione della Camera di Commercio ed Arti di Teramo*, Teramo 1874.

GIACOMELLI nob. ANGELO

Nato a Trivignano Udinese (Udine) il 19 aprile 1816; morto a Treviso il 16 settembre 1907; sposato, un figlio, studi all'Istituto Politecnico di Vienna.

Eletto deputato di Treviso (1876-'82). Nominato prefetto di Cremona nel 1882. In seguito prefetto di Siena, **Reggio Calabria (16 dicembre 1888 - 1 settembre 1890)** e Piacenza. Collocato in disponibilità nel 1891. Collocato a riposo nel 1899.

Pubblicazioni: *La coltivazione delle camelie*, Padova 1847; C. SCHNEITLER - J. ANDRÉE, *Le più recenti ed utili macchine e strumenti rurali; loro teoria, costruzione, ecc.: manuale compilato da A.G.*, Venezia 1863; *Agli elettori del collegio di Treviso*, Treviso 1880; *Reminiscenze della mia vita politica negli anni 1848-'53*, Firenze 1893.

GILARDONI ANTONIO

Nato a Salerno il 22 giugno 1822; morto a Lacco Ameno (Napoli) il 21 agosto 1891; sposato, quattro figli, studi letterari e di legge.

Entra in servizio nel 1840 nella polizia di Napoli. Prosegue la carriera presso il Ministero dell'interno a Napoli. Trasferito a Torino nel 1862. Nominato prefetto di Treviso nel 1876. In seguito prefetto di Potenza, Cremona, **Reggio Calabria (3 aprile 1881 - 1 settembre 1882)** e di Pesaro e Urbino. Collocato a riposo nel 1889.

Pubblicazioni: *Relazione sull'amministrazione della provincia di Treviso, letta dal prefetto in occasione dell'apertura della sessione ordinaria del consiglio provinciale, anno 1877*, Treviso 1877; *Per l'inaugurazione della sessione ordinaria 1879 del consiglio provinciale di Cremona. Parole,* Cremona 1879.

GIURA (DI) GIOVANNI

Nato a Chiaromonte (Potenza) il 16 aprile 1831; morto a Chiaromonte nel giugno 1908; sposato, nove figli, laureato in legge, rendita annua di 7.000 lire, esercita la professione di avvocato prima di cominciare la carriera.

Entra in servizio nel 1861 come intendente di Avezzano. Nominato prefetto di Ravenna nel 1877. In seguito prefetto di Foggia, Salerno,

Lucca, Caserta, Livorno, Lecce e **Bologna (16 settembre 1894 - 1 settembre 1897).** Collocato in aspettativa nel 1897.

GRAVINA marchese LUIGI

Nato a Catania il 30 aprile 1830; morto a Giarre (Catania) il 19 ottobre 1910; sposato, in esilio dopo la rivoluzione siciliana del 1848, fu uno dei Mille di Marsala con Garibaldi.

Entra in servizio nel 1860 presso l'amministrazione provinciale di Catania. Eletto deputato di Regalbuto e Giarre dal 1861 al 1876. Nominato prefetto di **Bologna (19 aprile 1876 - 30 ottobre 1877).** In seguito prefetto di Napoli, Roma, Milano e di nuovo Roma. Nominato senatore nel 1876.

Pubblicazioni: *Elogio funebre del sac. Rosario Di Blasi*, Piazza Armerina 1884.

LAMPONI marchese FILIPPO

Nato a Santa Vittoria in Matenano (Ascoli Piceno) il 4 giugno 1827; morto a Reggio Calabria il 29 marzo 1881; sposato, due figli, laureato in legge, esercita la professione di avvocato prima di cominciare la carriera.

Entra in servizio nel 1860 presso l'amministrazione provinciale di Macerata. Nominato prefetto di Potenza nel 1876. Trasferito a **Reggio Calabria (10 ottobre 1877 - 29 marzo 1881)**, dove muore.

Pubblicazioni: SALLUSTIO, *Sull'ordinamento della Repubblica: ragionamenti dalla latina lingua nella volgare recati per F.L.*, Camerino 1847; *Relazione nell'atto che il giorno 6 novembre 1872 installava il nuovo Consiglio comunale*, Bologna 1872.

LONGANA ANTONIO

Nato a Serravalle, ora Vittorio Veneto (Treviso) il 28 novembre 1831; morto a Milano (?) il 2 marzo 1883; sposato, laureato in legge all'Università di Padova il 3 aprile 1852, rendita annua di 1.000 lire, esercita la professione di avvocato prima di cominciare la carriera.

Entra in servizio nel 1852 presso l'intendenza di finanza di Padova. Trasferito all'amministrazione provinciale di Siena nel 1862. Reggente della prefettura di **Bologna (26 agosto 1873 - 6 novembre 1873).**

MAGENTA PIETRO

Nato a Gambolò (Pavia) il 5 gennaio 1807; morto ad Andermatt (Svizzera) il 18 luglio 1862 (non è stato possibile trovare il suo stato di servizio).

Nominato prefetto di **Bologna (17 novembre 1861 - 18 luglio 1862)**.

Pubblicazioni: *Ricerche su le pie fondazioni e su l'ufficio loro a sollievo dei poveri con un'appendice sui pubblici stabilimenti di beneficenza della città di Pavia*, Pavia 1838; *Nella solenne apertura delle scuole tecniche per gli artieri, della scuola per gli allievi misuratori ... fattasi in Casale il 14 dicembre 1851*, Casale [1851].

MANFRIN conte PIETRO

Nato a Castello di Godego (Treviso), il 18 novembre 1827; morto a Castione (Treviso) il 3 settembre 1909; sposato, tre figli, laureato in legge all'Università di Pisa.

Entra in servizio nel 1860 come volontario presso il Ministero della pubblica istruzione. Passa al Ministero dell'interno nel 1861. Si dimette nel 1866. Eletto deputato di Oderzo e Pieve di Cadore dal 1865 al 1880. Nominato prefetto di **Venezia (5 novembre 1880 - 1 dicembre 1881)**, si dimette nel 1881. Nominato senatore nel 1879.

Pubblicazioni: *Programma elettorale del conte P.M. proclamato candidato del collegio elettorale di Oderzo... preceduto dalle lettere di alcuni elettori*, Oderzo [1866]; *Il sistema municipale inglese e la legge comunale italiana: studi comparati*, voll. 2, Firenze 1869-1871 (e 2ª ed. Padova 1872); *Dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche*, Firenze 1872; *Del neo-guelfismo in Italia*, Firenze 1873; *L'ordinamento delle società in Italia secondo il codice di commercio*, Padova 1875; *L'avvenire di Venezia. Studio*, Treviso 1877; *Il comune e l'individuo in Italia. Studio*, Roma 1879; *Chi deve essere ministro per la Marineria: studio*, Roma 1880; *I Veneti salvatori di Roma*, Roma 1884; *Memoria diretta agli on.i deputati e senatori intorno al nuovo disegno di legge comunale e provinciale*, Padova 1888; *Gli ebrei sotto la dominazione romana*, voll. 4, Roma 1888-1897; *Pelasgi e Veneti primi*, in «Miscellanea di storia veneta edita per cura della r. dep. veneta di storia patria», Venezia 1891; *La cavalleria dei Parthi nelle guerre contro i Romani. Con annotazioni di un ex-ufficiale intorno la cavalleria italiana*, Roma 1893; *Dell'arbitrio amministrativo in Italia: memoria*, Roma 1894; *Risposta ai contradittori dell'opuscolo «Dell'arbitrio amministrativo in Italia»*, Roma 1894; *L'abolizione delle decime*, Padova 1895; *Tirannia burocratica*, Roma 1900; *Le origini di Venezia, per conoscere*

a chi appartenga la laguna veneta (da antiche cronache e manoscritti), Roma 1901; *Un problema della vita italiana*, Castelfranco Veneto 1904; *La dominazione romana nella Gran Bretagna*, vol. I, tomi 2, Roma 1904-1906; *A proposito della nuova legge per una tassa sugli automobili*, Roma 1906.

MAYR CARLO

Nato a Ferrara il 3 ottobre 1810; morto a Ferrara il 24 luglio 1882; sposato, quattro figli, laureato in legge e filosofia all'Università di Ferrara il 3 ottobre 1831, rendita annua di 12.000 lire, esercita la professione di avvocato prima di cominciare la carriera.

Entra in servizio nel 1849 come prefetto di Ferrara e ministro dell'interno della Repubblica romana. Nominato intendente di Forlì nel 1859. Intendente generale di **Bologna (fino al 16 luglio 1861)**. Prefetto di Caserta, Alessandria, Genova, **Venezia (28 luglio 1872 - 19 aprile 1876)** e Napoli. Nominato presidente di sezione al Consiglio di Stato nel 1877. Eletto deputato di Ferrara I dal 1861 al 1863. Nominato senatore nel 1868.

Pubblicazioni: *Rapporto della commissione nominata dagli uffici per l'esame e le modificazioni alla proposta dell'8 settembre relativa al conferimento de' poteri governativi e per riferire in proposito*, Bologna 1859; *Relazione fatta dal Consiglio generale degli ospizi al Consiglio generale della provincia di Terra di Lavoro nel rendere il suo conto morale del 1860-'61*, Napoli 1863.

MEZZOPRETI GOMEZ EMIDIO

Nato a Montepagano (Teramo) il 14 ottobre 1826; data di morte non nota; sposato, un figlio, rendita annua di 12.000 lire, studi di lettere e legge a Napoli, praticante in uno studio legale a Teramo prima di cominciare la carriera.

Entra in servizio nel 1860 presso l'amministrazione provinciale di Teramo. Reggente della prefettura di **Reggio Calabria (dal 7 ottobre 1871), poi prefetto (fino al 13 ottobre 1873)**. In seguito prefetto di Grosseto. Collocato a riposo nel 1874.

Pubblicazioni: *La donna avanti e dopo il cristianesimo*, Napoli 1859; *Discorso pronunciato all'apertura della sessione del 1864 del consiglio provinciale di Alessandria*,

Alessandria 1864; *Per la inaugurazione del comizio agrario circondariale di Urbino. Discorso,* Urbino 1867; *Per la distribuzione de' premi scolastici dell'anno 1865-'66 e per l'altra della prima Esposizione artistica industriale delle Marche in Urbino. Poche parole*, Urbino 1869; *Per l'apertura della sessione 1870 del consiglio provinciale di Sassari. Discorso*, Sassari 1871; *Per l'inaugurazione della Società dei segretari e impiegati comunali della provincia di Sassari. Parole*, Sassari 1871; *Parole per l'apertura della sessione 1872 del consiglio provinciale della Prima Calabria Ulteriore*, Reggio Calabria 1872; *Elogio funebre di S.M. Vittorio Emanuele II re d'Italia*, Firenze 1878.

MUSSI GIOVANNI

Nato a Pontoglio (Brescia) il 13 febbraio 1835; morto a Rovato (Brescia) il 15 novembre 1887; sposato, laureato in legge.

Eletto deputato di Chiari nel 1876-'78. Nominato prefetto di Udine nel 1879. In seguito prefetto di **Bologna (5 dicembre 1880 - 1 settembre 1882) e Venezia (1 settembre 1882 - 15 novembre 1887)**.

OLDOFREDI TADINI conte ERCOLE

Nato a Brescia il 6 settembre 1810; morto a Calcio (Bergamo) il 24 settembre 1877 (non è stato possibile trovare il suo stato di servizio).

Nominato prefetto di **Bologna (16 luglio 1861 - 17 novembre 1861)**. Eletto deputato di Romano e Martinengo nel 1860. Nominato senatore nel novembre 1861.

PASOLINI conte GIUSEPPE

Nato a Ravenna l'8 febbraio 1815; morto a Ravenna il 4 dicembre 1876 (non è stato possibile trovare il suo stato di servizio).

Nominato prefetto di Milano nel 1861. In seguito prefetto di Torino, con un'interruzione nel 1862-'63, durante la quale fu ministro degli esteri. Nominato commissario del re a **Venezia (13 ottobre 1866) e in seguito prefetto (fino al 4 aprile 1867)**. Nominato senatore nel 1860. Nel 1876 fu per un breve periodo presidente del Senato.

Pubblicazioni: *De febribus intermittentibus epidemicis. Dissertazione medica*, Ticini Regii 1840.

PATERNOSTRO FRANCESCO

Nato a Corleone (Palermo) il 18 marzo 1840; morto a Roma il 5 dicembre 1913; sposato, laureato in legge.

Eletto deputato di Corleone dal 1870 al 1882. Nominato senatore nel 1882. Nominato prefetto di Agrigento nel 1886. In seguito prefetto di **Reggio Calabria (1 agosto 1887 - 16 dicembre 1888)**, Lucca e Ferrara. Collocato a riposo nel 1890.

Pubblicazioni: *Agli elettori del collegio di Corleone*, Roma 1878; *Faville. Poesie*, Cosenza 1897; *La natura e l'arte nella psiche di Giacomo Leopardi. Conferenza*, Catanzaro 1898.

PERRINO FERDINANDO

Nato a Napoli il 27 agosto 1837; morto a Napoli nel luglio 1902; celibe.

Entra in servizio nel 1860 come consigliere nell'amministrazione peri- ferica a Caserta. Nominato prefetto di Ascoli Piceno nel 1886. In seguito prefetto di Caltanissetta, Avellino, Arezzo, **Reggio Calabria (1 luglio 1892 - 16 marzo 1892)**, Salerno, Trapani e Sondrio. Collocato a riposo nel 1896.

Pubblicazioni: *Resoconto delle condizioni amministrative del comune di Cesena*, Bologna 1866; *Relazione sull'amministrazione comunale [di Sassari]*, Sassari 1884.

PETRA NICOLA, duca di Vastogirardi, marchese di Caccavone

Nato a Napoli il 28 marzo 1835; morto a Napoli il 29 agosto 1883 (non è stato possibile trovare il suo stato di servizio).

Nominato prefetto di Catanzaro nel 1868. In seguito prefetto di Trapani, Lecce, **Bologna (30 ottobre 1877 - 29 luglio 1878)**, Messina e Bari. Collocato a riposo nel 1881.

Pubblicazioni: *Discorso letto il 21 settembre 1869, al Consiglio provinciale di Catanzaro*, Catanzaro 1869; per le sue memorie cfr. A. GENOINO, *Napoli, Calabria e Sicilia tra il '67 e il '70. Dal carteggio inedito d'un funzionario*, Milano-Roma-Napoli 1925.

RAMBELLI VIRGINIO

Nato ad Alfonsine (Ravenna) il 1° dicembre 1830; morto a Potenza il 19 dicembre 1900; celibe.

Entra in servizio nel 1849 presso l'amministrazione giudiziaria di Faenza. Trasferito all'amministrazione provinciale di Cesena nel 1859. Reggente della prefettura di **Reggio Calabria (dal 16 marzo 1893)**, in seguito prefetto fino al 1° aprile 1895, quindi prefetto di Grosseto e Potenza, dove morì.

Pubblicazioni: *Diario storico cesenate nel quale per ogni giorno dell'anno si racconta un fatto tolto dalle storie e cronache di Cesena, o si accennano le notizie biografiche di un uomo illustre Cesenate*, Cesena 1867.

SALARIS EFISIO

Nato a Cagliari il 13 marzo 1826; morto a Firenze il 7 marzo 1888; sposato, un figlio, laureato, rendita annua di 5.000 lire.

Entra in servizio nel 1848 come volontario presso l'intendenza di Cagliari. Nominato prefetto di Porto Maurizio nel 1867. In seguito prefetto di Campobasso, Arezzo, Massa e Carrara, Brescia, Bari, Novara, Parma, **Bologna (1 settembre 1882 - 1 marzo 1887)**. Collocato a riposo nel 1887.

SALVONI conte VINCENZO

Nato a Jesi (Ancona) il 3 agosto 1821; morto a Rimini (Forlì) il 3 settembre 1896; sposato, tre figli, rendita annua di 15.000 lire.

Entra in servizio nel 1860 come commissario provinciale di Fermo. Eletto deputato di Rimini e Jesi dal 1860 al 1863 e dal 1867 al 1873. Nominato prefetto di Bari nel 1874. In seguito prefetto di Trapani, **Reggio Calabria (8 settembre 1876 - 28 settembre 1877)**, Foggia, Macerata, Campobasso e Lucca. Collocato a riposo nel 1887.

SCELSI GIACINTO

Nato a Collesano (Palermo) il 31 luglio 1825; morto a Roma il 6 maggio 1902; sposato due volte, cinque figli, rendita annua di 8.000 lire, laureato in legge, esercita la professione di avvocato prima di cominciare la carriera.

Entra in servizio nel 1848 presso l'amministrazione provinciale di Cefalù. In esilio fino all'annessione della Sicilia. Nominato governatore di Cefalù nel 1860. Nominato prefetto di Agrigento nel 1861. In seguito prefetto di Ascoli Piceno, Sondrio, Foggia, Como, Reggio Emilia,

Messina, Ferrara, Mantova, Brescia, Pesaro e Urbino, Livorno, Modena, **Bologna (16 maggio 1887 - 16 settembre 1891)** e Firenze. Collocato a riposo nel 1896.

Pubblicazioni: *Novelle odi cavate dai Lamenti di Geremia ed altre poesie*, Palermo 1845; *Condizioni economiche, morali e politiche della provincia di Ascoli Piceno*, Ascoli Piceno 1864; *Statistica generale della provincia di Sondrio*, Milano 1864; *Statistica generale della provincia di Capitanata*, Milano 1868; *Condizioni economiche e morali della provincia di Como*, Como 1869; *Statistica generale della provincia di Reggio nell'Emilia*, Milano 1870; *Statistica della provincia di Ferrara*, Ferrara 1875; *Statistica della provincia di Pesaro e Urbino*, Pesaro 1883.

SERPIERI ACHILLE

Nato a Rimini (Forlì) l'8 settembre 1828; morto a Messina il 19 settembre 1887; sposato, due figli, rendita annua di 3.000 lire, laureato in legge all'Università di Bologna il 18 luglio 1851, esercita la professione di avvocato prima di cominciare la carriera.

Deputato dell'Assemblea delle Romagne nel 1859. Entra in servizio nel 1859 presso l'amministrazione provinciale di Cesena. Nominato prefetto di Caltanissetta nel 1867. In seguito prefetto di **Reggio Calabria (12 marzo 1868 - 7 ottobre 1871)**, Sassari, Foggia, Massa e Carrara, Cremona e Caltanissetta. Candidato per le elezioni alla Camera del 1875 e del 1880 nel collegio di Rimini. Collocato a riposo nel 1878. Nominato nuovamente prefetto di Messina nel 1887, dove morì durante l'epidemia di colera.

Pubblicazioni: *Elogio funebre di Antonio Maria Funari*, Reggio Calabria 1869; *Provincia di Reggio di Calabria. Relazione sulle condizioni e bisogni della viabilità*, Reggio Calabria 1869; *Primi saggi statistici sulle condizioni amministrative economiche e morali della provincia di Reggio Calabria*, Reggio Calabria 1870; *Discorso inaugurale ... al consiglio provinciale di Sassari per la sessione ordinaria dopo le rielezioni del 20 ottobre 1872*, Sassari 1872; *Discorsi pronunziati in occasione dell'apertura della 2ª Esposizione sarda in Sassari 17 agosto 1873*, Sassari 1873; *Della necessità e dei modi di migliorare i bilanci comunali. Discorso letto al consiglio provinciale di Massa e Carrara inaugurando la sua sessione ordinaria il 14 agosto 1876*, Massa 1876; *Discorso per l'inaugurazione della sessione ordinaria 1877 del consiglio provinciale di Cremona*, Cremona 1877; *La giurisprudenza della Corte dei conti del Regno d'Italia... Raccolta di decisioni con annotazioni e massimario a cura dell'avv. A.S.*, voll. 2, Roma 1880-'83; con D. SILVAGNI: *Legge sull'amministrazione comunale e provinciale annotata*, Torino 1884.

SIGISMONDI DECOROSO

Nato a Bomba (Chieti) il 15 aprile 1817; morto il 18 ottobre 1870 (non è stato possibile trovare il suo stato di servizio).

Governatore di Teramo. In seguito prefetto di Catanzaro, Benevento, **Reggio Calabria (20 settembre 1863 - 1 giugno 1865)**, Salerno, Sondrio, Lucca. Collocato a riposo nel 1868.

SORAGNI AGOSTINO

Nato a Modena il 26 novembre 1829; morto a Milano il 29 gennaio 1898; sposato, laureato in legge all'Università di Modena il 24 luglio 1852, esercita la professione di avvocato prima di cominciare la carriera.

Entra in servizio nel 1859 come segretario con il governo provvisorio di Modena. Nominato prefetto di Grosseto nel 1875. In seguito prefetto di Caserta, Brescia, **Reggio Calabria (16 agosto 1891 - 1 luglio 1892)**, Novara, Alessandria. Collocato a riposo nel 1895.

SORMANI MORETTI conte LUIGI

Nato a Reggio Emilia il 3 dicembre 1834; morto a Correggio (Reggio Emilia) il 9 gennaio 1908; sposato, due figli, laureato in legge all'Università di Pavia il 16 febbraio 1858.

Entra in servizio nel 1859 come segretario presso il Ministero della guerra a Modena. Trasferito al Ministero degli esteri nel 1860. Eletto deputato a Correggio dal 1865 al 1876. Consigliere provinciale di Reggio Emilia dal 1868 al 1876. Nominato prefetto di **Venezia (30 aprile 1876 - 5 novembre 1880)**. Eletto di nuovo deputato a Correggio dal 1882 al 1886. In seguito, nominato prefetto di Verona, Perugia e Treviso. Collocato a riposo nel 1906. Nominato senatore nel 1886.

Pubblicazioni: *Fotometro ad apertura variabile per la pupilla*, Milano 1854; *Pensieri sulla educazione*, Verona 1855; *Della industria agricola manifatturiera e commerciale nel Ducato di Modena in ordine ad un istituto di credito. Studi e proposte*, Milano 1858 (nuova ed. Bologna 1985); *Sulla sorveglianza ed il servizio delle strade ferrate. Discorso alla Camera dei deputati*, Firenze 1869; *Convenzioni colle società ferroviarie. Discorso pronunziato alla Camera*, Firenze 1870; *Le condizioni economiche ed amministrative della provincia di Venezia, esposte al consiglio provinciale nella prima seduta della sua*

sessione ordinaria del 1877, Venezia 1877; *Le condizioni economiche ed amministrative della provincia di Venezia, esposte il 12 agosto 1878 al consiglio provinciale nella prima seduta della sua sessione ordinaria del 1878*, Venezia 1878; *Agli enti morali interessati e contribuenti all'esecuzione dei lavori di risanamento della zona del litorale di Malamocco che dal forte di S. Nicolò di Lido s'estende al forte di Quattro Fontane. Relazione*, Venezia 1879; *Sulle condizioni agrarie della provincia di Venezia: considerazioni esposte ... nella riunione tenuta il 24 agosto 1879 all'Ateneo per promuovere il riordinamento dei vari Comizi Agrari della provincia e la loro associazione in consorzio*, Venezia 1879; *Le condizioni economiche ed amministrative della provincia di Venezia esposte l'11 agosto 1879 al consiglio provinciale nella prima seduta della sua sessione ordinaria 1879*, Venezia 1879; *Nell'inaugurazione del monumento a Tiziano Vecellio in Pietro di Cadore il giorno 5 settembre 1880*, Venezia 1880; *La provincia di Venezia. Monografia statistica-economica-amministrativa*, Venezia 1880-'81; *Relazione sui lavori e sugli studi del consorzio agrario provinciale e del consorzio agrario e di pescicoltura di Venezia per gli anni 1881-'82, letta ... il 26 marzo 1883*, Venezia 1883; *L'orto sperimentale istituito nel marzo 1885. Discorso inaugurale del presidente... e notizie*, Venezia 1885; *La pesca, la pescicoltura e la caccia nella provincia di Venezia: memoria*, Venezia 1887; *L'esposizione coloniale e indiana: lettere da Londra al giornale milanese Il Caffè, gazzetta nazionale, nel settembre 1886*, Roma 1887; *La provincia di Verona: monografia statistica-economica-amministrativa*, Verona 1898; *Discorso inaugurale tenuto il 3 settembre 1899 nella sede del congresso interregionale per la pesca ai Giardini in Venezia*, Venezia 1899; *Per la navigazione interna specialmente nella valle del Po: memoria, appunti, documenti a completamento d'anteriori pubblicazioni*, Treviso 1905; *Per l'inaugurazione della nuova sede sulla nave Scilla della scuola veneta di pesca in Venezia, coll'annesso asilo pei figli derelitti dei marinai-pescatori dell'Adriatico*, Vicenza 1906.

TAMAJO GIORGIO

Nato a Napoli il 17 gennaio 1817; morto a Siracusa il 15 ottobre 1897; sposato, quattro figli.

Entra in servizio nel 1860 come segretario di Stato per la pubblica sicurezza in Sicilia. Eletto deputato a Messina dal 1861 al 1880. Nominato senatore nel 1879. Nominato prefetto di Agrigento nel 1880. In seguito prefetto di Arezzo, **Reggio Calabria (16 settembre 1882 - 1 ottobre 1884)**, Siracusa e Siena. Collocato a riposo nel 1890.

TORELLI LUIGI

Nato a Villa di Tiramo (Sondrio) il 10 febbraio 1810; morto a Villa di Tiramo il 14 novembre 1887; sposato, tre figli, studi di legge all'Acca-

demia detta de' Cavalieri Teresiani a Vienna, rendita annua di almeno 15.000 lire.

Entra in servizio nel 1833 presso l'amministrazione austriaca (fino al 1836). Eletto deputato di Arona e Intra negli anni 1849-'58. Nominato senatore nel 1860. Nominato governatore di Sondrio nel 1859. In seguito prefetto di Bergamo, Palermo e Pisa. Ministro dell'agricoltura, industria e commercio nel 1864-65. Di nuovo prefetto di Palermo. Nominato prefetto di **Venezia (5 maggio 1867 - 28 luglio 1872)**. Collocato a riposo nel 1872.

Pubblicazioni: una esauriente bibliografia è riportata in A. MONTI, *Il conte Luigi Torelli*, Milano 1931, pp. 491-503 (che riprende l'impressionante elenco da F. Lampertico). Si riporta qui una selezione delle pubblicazioni di Torelli inerenti alla sua attività di prefetto: *Pensieri sull'Italia di un anonimo lombardo*, Parigi 1846; *Pensieri sull'Italia scritti nel 1845 e commentati dall'autore nel 1853*, Torino 1853; *Dell'avvenire del commercio europeo ed in modo speciale quello degli Stati italiani. Ricerche*, voll. 3, Firenze 1858; *Statistica della provincia di Sondrio*, Torino 1860; *Lettere intorno al riordinamento dei debiti dei comuni ... al barone Bettino Ricasoli...*, Pisa 1862; *Statistica della provincia di Pisa*, Pisa 1863; *Della necessità di congiungere la rete delle strade ferrate italiane colla rete Elvetico-Germanica. Lettere*, Milano 1863; *Relazione intorno alle condizioni della provincia di Palermo e proposte fatte al consiglio provinciale*, Palermo 1866; *Rapporto al Ministero dell'interno relativo agli avvenimenti di Palermo (16-22 settembre 1866) dell'ex-prefetto della provincia, seguito dalla esposizione del medesimo fatta al consiglio provinciale di quella provincia il 3 settembre 1866 intorno alla pubblica sicurezza*, Firenze 1866; *Le condizioni della provincia e della città di Venezia nel 1867. Relazione alla deputazione provinciale*, Venezia 1867; *Relazione presentata dal prefetto di Venezia il 7 settembre 1868 al consiglio provinciale intorno all'esecuzione data ai provvedimenti presi dal consiglio stesso nelle tornate del 1867*, Venezia 1868; *La questione del potere temporale del Papa considerata nel 1845, nel 1853 e nel 1870*, Venezia 1870; *Statistica della provincia di Venezia*, Venezia 1870; *Manuale topografico archeologico dell'Italia compilato a cura di diversi corpi scientifici e preceduto da un discorso intorno allo scopo del medesimo per opera di L.T.*, Venezia 1872; *Degli scavi da fare in Italia. Dissertazione e proposte*, Venezia 1872; *Ricordi intorno alle Cinque Giornate di Milano (18-22 marzo 1848)*, 2ª ed., Milano 1883.

INDICE DEI NOMI

Accame Fabio, 33n.
Acossato Secondo, 85n.
Adorni Mariano, 34-35n. - 36n., 102 e n.
Aimo Piero, 68n., 166n., 225n.
Alaimo Aurelio, 115n., 182n.
Alasia Giuseppe, 35 e n., 50
Alati Domenico, 119, 121
Alessio Giulio, 174n.
Alfieri Carlo, 268 e n.
Aliberti Agostino, 31n.
Aliberti Giovanni, 34n., 40n., 229-230 e n., 237n.
Aliberti Paolo, 31n.
Aliberti Vincenzo, 30 e n. - 31 e n., 239n.
Allegretti Umberto, 41n.
Alvisi Giacomo, 125
Amour Alessandro, 289
Anderson Eugene N., 23n.
Anderson Pauline R., 23n.
Andrée J., 297
Annaratone Angelo, 264n.
Antonielli Livio, 157n.
Aquarone Alberto, 42 e n., 229 e n.-230, 233n., 239n.
Arabia Tommaso, 34, 35n. - 36n., 102 e n.
Argenti Eugenio, 289
Astengo Carlo, 36n., 48 e n., 86n., 104 e n., 108 e n., 115-116 e n. 141n., 171n. - 172
Astuto Giuseppe, 49n.

Baffo Filippo, 125
Balboni Carlo, 188, 290
Baldacchini Saverio, 107
Ballini Pier Luigi, 234n., 245n.
Barbieri Antonio, 75
Bardari Domenico, 174n.
Bardesono Cesare, 188, 195, 246, 290
Bartoli Domenico, 225n.
Bartolotto G., 73
Baschirotto Antonio, 85n.
Basile Achille, 290
Battistoni Beniamino, 74n.
Béchard Ferdinand, 24 e n.
Bellettini Athos, 57n.
Beltrami Carlo, 139 e n., 194n.
Beneduce Pasquale, 29n.
Benozzi Luigi, 122
Benso Camillo, conte di Cavour, v. Cavour Camillo Benso conte di,
Berding Helmut, 18n.
Berengo Marino, 123n.
Bergeron Louis, 22n.
Bevilacqua Piero, 56n., 248n.
Beyme Karl Friedrich von, 16

Bianchi Bernardino, 291
Bianchi Celestino, 233 e n.
Biddittu Italo, 292
Bigaran Mariapia, 186n.
Bismarck Otto von, 41
Block Maurice, 106n.
Boggio Pier Carlo, 25n., 34 e n.
Bolis Giovanni, 255
Bolla Gaspare, 114-115 e n.
Bonafini Alessandro, 141 e n., 207n.
Bonfigliolo Giustiniano, 133
Bonnin Charles Jean, 27n.
Bonomi Ivanoe, 174n.
Bordoni Augusto, 131 e n.
Borzomati Pietro, 52n., 94n., 200n., 217n., 246n.
Bossi Aristide, 121
Botti Ulderigo, 291
Bourguet Marie-Noëlle, 150n.
Brescia Morra Francesco, 292
Breuilly John, 17n.
Broers Michael, 54n.
Broglie Gabriel de, 20n.
Brunialti Attilio, 241n.

Cacioli Manuela, 45n.
Cadorna Carlo, 113
Caldora Umberto, 55n.
Camerani Sergio, 228n.
Cantelli Girolamo, 187 e n.
Capitani Guido, 102n., 109n.
Capitelli Guglielmo, 131, 158-159, 165, 236 e n., 292
Cappelli Vittorio, 248n. - 249n.
Caracciolo Alberto, 231n.
Caracciolo di Sarno Emilio, 293
Caramelli Giuseppe, 85n.
Carassai Carlo, 174n.
Cardoza Anthony L., 58n.
Carducci Giosuè, 58
Carocci Giampiero, 181n., 236n.
Carosio Giovanni Battista, 293
Caruso Vincenzo, 171n.
Cassese Sabino, 42-43n., 47n., 264n.
Cassitto Raffaele, 63-64, 294
Caucino Antonio, 25n., 34 e n.
Cavallini Gaspare, 234
Cavour Camillo Benso conte di, 33, 64n., 83 e n., 137, 232, 238, 290
Ceccato Maurizio, 182 e n., 210 e n.
Ceneri Giuseppe, 58
Cereseto Giovanni Battista, 170n., 174n.
Chaptal Jean Antoine de, 150
Cingari Gaetano, 56n., 88n., 203n. - 204n., 244n., 248n. - 249n.
Civardi Adrasto, 85n.
Codronchi-Argeli Giovanni, 57, 237n., 257
Colajanni Napoleone, 108n.
Colmayer Vincenzo, 126, 294
Conigliani Carlo, 174n., 219 e n.
Conti Vincenzo, 71 e n.
Conze Werner, 18n.
Cordero di Montezemolo Massimo, 65, 130, 294
Cordopatri Pasquale, 79 e n.
Cornero Giuseppe, 64 e n., 116, 159, 200, 246, 294
Costa Andrea, 96, 257, 259
Crispi Francesco, 68, 82 e n., 95-96n., 109-110, 155, 190, 236-237 e n., 239n., 253, 258-259

D'Ambrosio Guglielmo, 103n., 104n., 106n., 108 e n.
Daniele Vasta Giovanni, 295
Davis John A., 49n,
De Blasio Luigi, 244, 248
De Blasio Vincenzo, 79-80n.

De Cesare Carlo, 229
De Crescenzi Antonio, 27n.
De Feo Francesco, 92, 119, 295
De Gioannis Gianquinto Giovanni, 63
De Giorgio Domenico, 64n.
Del Pozzo Nicodemo, 200n.
Della Nave Vittorio, 157n.
Depretis Agostino, 109n., 189, 209-210, 228, 235, 237, 244, 253, 258, 262
De Sterlich Alessandro, 26n., 48
De Zerbi Rocco, 79 e n.
Dilke Charles W., 24n.
Dixon Hepworth William, 291
Drago Raffaele, 85n., 103n., 109n.

Ellena Vittorio, 174n.
Ercolani Paolo, 173n.
Ercole Paolo, 110
Errante Rampolla Filippo, 248-249
Errera Alberto, 181n.

Falconcini Enrico, 112 e n.
Faraldo Carlo, 95, 154, 295
Farini Luigi Carlo, 71
Fehrenbach Elisabeth, 18n.
Ferraresco F., 73-74
Ferri Pietro, 93n. - 94n., 212 e n. - 213 e n., 242n.
Ferron H. de, 24n.
Filopanti Quirico, 58
Finali Gaspare, 101
Fincardi Marco, 36n.
Finer Herman, 41n., 226 e n.
Fioravanti Maurizio, 42n.
Fiorentini Lucio, 255
Fiori Giacomo, 129
Fischer Wolfram, 18n.
Flori Carlo, 211
Foti Pietro, 244
Foucart Émile-Victor, 24 e n.
Franchetti Leopoldo, 161n.
Franzina Emilio, 113n., 252n.
Frascani Paolo, 220n.
Frate Francesco, 217n.
Fregni Euride, 130n.
Frezzini Luigi, 42n., 68n. - 69-70n.
Fried Robert C., 41n., 47n., 229n., 236n.
Frumento Francesco, 296
Fuà Giorgio, 173n.
Furet François, 54n.

Gabelli Aristide, 253
Gall Lothar, 19n.
Galli Roberto, 253
Gallone Pietro, 170n.
Gambi Lucio, 56n., 150n., 182n.
Garibaldi Giuseppe, 55, 119, 291, 298
Genoese-Zerbi Domenico, 244
Gentili Alfonso, 296
George Jocelyne, 68n.
Gérando Joseph Marie de, 27n., 32n.
Gerra Luigi, 128
Gherardi Raffaela, 39n., 108n., 177n.
Ghisalberti Carlo, 31n.
Giacomelli Angelo, 297
Giannini Massimo Severo, 26n. - 27n.
Gilardoni Antonio, 244n., 297
Giolitti Giovanni, 40, 149n., 225n.
Giura Giovanni, 259, 297
Giustinian Giovanni Battista, 113
Goretti Aldo, 132
Grassi Teofilo, 181n.
Gravina Luigi, 298
Grizzuti Camillo, 104n.
Guercio Maria, 182n., 237n.
Guiccioli Alessandro, 47n.

Guidi Giovanni, 230n., 240n.
Guizot François, 19-20, 23
Gustapane Enrico, 43n., 46n. 48n., 239n., 269n., 289n.

Hobsbawm Eric J., 267n.

Iachello Enrico, 34n.
Izzo Luigi, 186n.

Jannazzo Antonio, 161n.
Jensen Richard B., 49n.

Koselleck Reinhart, 16 e n., 36n.-37n., 166n.
Kurer Oskar, 173n.

La Marmora Alfonso Ferrero, 228, 232
Lacava Pietro, 174n., 256
Lampertico Fedele, 307
Lamponi Filippo, 93, 142, 156, 192n., 201, 203 e n., 212-215, 221, 244, 298
Langewïesche Dieter, 16n.
Lanza Giovanni, 89-90n., 147, 235
Laurin Ferdinando, 113-114 e n.
Lazzarini Alberto, 52n.
Lee Loyd E., 18n.
Le Goff Jacques, 20n.
Leonardi R., 36n.
Leoni Loredana, 95n.
Liberatore Pasquale, 64n.
Locatelli F., 36n.
Longana Antonio, 298
Lugaresi Vincenzo, 81n.
Lugli Cesare, 78
Lupo Salvatore, 36n.

MacDonagh Oliver, 49n.
MacLeod Roy, 49n.
Macry Luigi Raffaele, 249
Maestri Gian Matteo, 255n.
Magenta Pietro, 299
Maggetti Matteo, 126-127, 218-219n.
Magliani Agostino, 174n.
Maglieri Giacomo, 120n., 199 e n.
Magni Ettore, 85n.
Magni Francesco, 78
Malgarini Alessandro, 68n.-69n.
Mancini Pasquale Stanislao, 131n.
Manetti G., 113
Manfrin Pietro, 175n., 251, 253, 263 e n., 299
Manna Giovanni, 28 e n.-29, 36
Mannoni Stefano, 25n.
Manolesso-Ferro Giorgio, 210-211
Marazio Annibale, 70n., 74n., 103n., 171n., 187n.
Marcato Umberto, 123n.
Marchi Teodosio, 42n., 226 e n.
Marongiu Gianni, 173n.
Marsiaj Giuseppe, 173n.
Martin Lousi-Émile, 25n.
Martone Luciano, 29n.
Masci Angelo, 199
Massafra Angelo, 55n.
Matteucci Nicola, 15, 43n.
Mayr Carlo, 89-91, 122, 124, 129, 195, 243, 252, 300
Mazohl-Wallnig Brigitte, 34n.
Mazzei Francesco, 214
Melis Guido, 32n., 46n., 227n., 264n.
Melissari Francesco Saverio, 244, 249 e n.-250
Merla Giovanni, 174n.-175n.
Messedaglia Angelo, 29 e n., 36
Mezzopreti Gomez Emidio, 300

Miglio Gianfranco, 227n.
Mill John Stuart, 173n.
Minghetti Marco, 39 e n., 57, 107-108n., 191, 231, 236, 254
Miraglia Biagio, 105
Mirri Giuseppe, 259
Missori Mario, 236n., 289n.
Moerdes Florian, 19n.
Mohl Robert von, 29
Monterumici Domenico, 123 e n.
Montgelas Maximilian Joseph von, 17
Monti Antonio, 55n., 228n., 307
Morini Carlo, 225n.
Mosca Gaetano, 39 e n.-40n.
Mozzarelli Cesare, 29n.
Musella Luigi, 36n., 267n.
Mussi Giovanni, 47, 115-116n., 190, 253, 258, 301

Naccari Antonio, 123
Nanetti R.Y., 36n.
Nanni Giuseppe, 249
Napoleone Bonaparte, 14-16, 32n.
Nasalli Rocca Amedeo, 47n., 105 e n., 225 e n.
Natoli Giuseppe, 231-232
Nebenius Karl Friedrich, 18
Nespor Stefano, 29n.
Nicotera Giovanni, 70n., 74, 79, 103n., 109 e n., 149 e n., 220, 236n.-237, 244, 253
Nobili Mario, 228n.
Nolte Paul, 17n.

Oldofredi Tadini Ercole, 301
Orlando Vittorio Emanuele, 36 e n., 42n., 174n., 226 e n., 264
Ozouf Mona, 54n.

Pacifici Vincenzo G., 47n., 186n., 264n.
Pallieri Diodato, 174n.-175n.
Palomba Francesco, 124, 215
Papadopoli Angelo, 253
Pasolini Giuseppe, 65, 113, 145, 227n., 301
Pasquale Giuseppe Antonio, 202-203n.
Paternostro Alessandro, 110
Paternostro Francesco, 200, 302
Pavan Pietro, 126-128
Pavolini Luigi, 149-154
Pavone Claudio, 62n.
Pecile Gabriele, 250
Pedone Antonio, 173n.
Pepoli Gioacchino Napoleone, 57, 181n.
Perrino Ferdinando, 302
Perrot Jean-Claude, 150n.
Peruzzi Ubaldino, 107
Petra Nicola, 77, 302
Petracchi Adriana, 31n., 172n.
Pezzino Paolo, 34n., 112n.
Pintor Mameli Giuseppe, 85n.
Piretti Maria Serena, 228n.
Pischedda Carlo, 83n.
Placanica Augusto, 56n., 248n.
Plebano Achille, 177n.
Plutino Agostino, 248
Plutino Antonino, 55, 248
Plutino Fabrizio, 204-205n., 244, 248-249 e n., 250
Polidori Giovanni Battista, 37n., 87, 158
Polsi Alessandro, 181n., 186n.
Pombeni Paolo, 43n., 228n., 255n.
Porro Alessandro, 204
Porro Angelo, 31n., 169n.
Putnam Robert D., 36n.

Quarta-Guidotti Luigi, 111 e n.

Ragionieri Ernesto, 42 e n., 45 e n., 96n., 229 e n.
Ragusa Antonio, 117-118
Rambelli Virginio, 302
Ramirez Antonio, 199-200
Ramirez Vincenzo, 199-200
Randeraad Nico, 45n.-46n., 48n., 189n., 194n.
Raponi Nicola, 227n.
Rattazzi Urbano, 137
Rebuffa Giorgio, 28n., 36n., 63n., 264n.
Regnoli Oreste, 130-131n.
Reitzenstein Sigismund, 17
Repaci Francesco A., 173n.
Riberi Luigi, 36n.
Ricasoli Bettino, 228 e n., 232-233
Ricca Salerno Giuseppe, 174n.
Riccamboni Gianni, 36n.
Richardson Nicholas, 22n.
Ridolfi Maurizio, 36n.
Romagnosi Gian Domenico, 37 e n.
Romanelli Giandomenico, 206n.
Romanelli Raffaele, 32n., 42-43n., 70n., 72n., 75n., 86n.-87n., 138n., 169n., 173n., 188n., 230 e n., 233n., 240n., 243n.
Romano Aurelio, 70n.
Romano Santi, 187n.
Romieu Auguste, 23
Rosanvallon Pierre, 20n., 23n.
Rosati Francesco, 85n.
Rotelli Ettore, 57n., 190n.
Royer-Collard Pierre-Paul, 19, 61
Ruffilli Roberto, 42-43n.
Rugge Fabio, 169n., 265n.
Ryan Alan, 20n.

Sabbatini Pio, 171n., 192 e n.
Saffioti Michele, 27n.
Saija Marcello, 244n.
Salandra Antonio, 174n., 181 e n., 192
Salaris Efisio, 190, 222, 303
Sallustio Crispo Gaio, 298
Salvemini Gaetano, 40 e n., 225n.
Salvoni Vincenzo, 303
Sant'Andrea, 76
Santini Augusto, 44n., 86n.
Sassi Luigi, 82
Sautel Gérard, 106n.
Scaldaferri Romilda, 257n.
Scarpa Anton Maria, 123n.
Scelsi Giacinto, 78, 82, 116n., 132n., 182 e n.-183, 190-191, 222, 237, 259, 303
Schepis Giovanni, 95n.
Schiavone Aldo, 42n.
Schneitler C., 297
Scibona Antonio, 36n.
Scirocco Alfonso, 51n.
Sella Quintino, 173
Sensales Giuseppe, 266
Sepe Stefano, 166n.
Serpieri Achille, 36n., 47n., 66-67, 88-89, 92, 139, 142, 152, 154, 159-161 e n., 165, 188, 196-197, 200-201n., 202 e n., 204-205 e n., 212, 214-215, 221, 246-247, 304
Serra Sebastiano, 103n.
Severino Salvatore, 110n.
Shaw Albert, 24n.
Siedentop Larry, 20n.
Sigismondi Decoroso, 305
Signorelli Alfio, 84n., 87n.
Silvagni David, 36n., 47n., 304
Sofia Francesca, 150n.
Sola Giorgio, 40n.

Soragni Agostino, 305
Sormani Moretti Luigi, 77, 150-151 e n., 161-163, 165, 192, 222, 239, 251-253, 305
Spagnoletti Angelantonio, 55n.
Spaventa Silvio, 39 e n., 85, 259n.
Sterio Melchiorre, 105n., 110 e n.
Sugana Francesco, 118
Summonte Celestino, 245n.

Tacconi Gaetano, 76, 78
Talamo Giuseppe, 83n.
Tamajo Giorgio, 216, 246n., 306
Tannarelli Temistocle, 119-120, 198-199n.
Taradel Alessandro, 25n.
Tegas Luigi, 27-28n., 70 e n.
Testera Camillo, 85n., 171n.
Thiers Adolphe, 32
Thorbecke, Johan R., 271
Tittoni Tommaso, 79n.
Tocqueville Charles - Alexis - Henri de, 15 e n., 21 e n., 25 e n.
Tomasini Emidio, 198 e n.
Tommasini Francesco, 103n., 104 e n., 106 e n.
Torelli Luigi, 55, 66, 73, 113, 123, 151 e n., 165, 188, 205-206 e n., 222, 227-228, 306-307
Tosatti Giovanna, 46n., 289n.
Trionfi Carlo, 47n., 105n.
Tripepi Francesco, 80 e n.
Trolley François-Alfred, 32n.
Tuccio Francesco Paolo, 85n.
Turiello Pasquale, 39 e n.-40 e n., 107-108n.

Ullmann Hans-Peter, 18n.

Valensise Marina, 20n.
Valussi Pacifico, 250
Van Kessel Peter, 48n., 189n.
Vannetti Francesco, 256
Venturi Giuseppe, 158n.
Vicini Gustavo, 78
Vigliani Paolo Onorato, 66
Vigna Luigi, 30 e n.-31 e n.
Villani Pasquale, 245n.
Vitelli Domenico, 142
Vivien Auguste F.A., 32n., 226 e n.
Vogel Barbara, 16n.
Vollaro Saverio, 80 e n., 247
Volpi Franco, 175n., 177n., 179n.-180n., 209n.

Weis Eberhard, 18n.
Winter Georg Ludwig, 18
Woolf Stuart J., 14n., 15n., 51n., 150n.

Zanardelli Giuseppe, 241
Zangheri Renato, 58n.
Zani Maurizio, 57n., 117n.
Zanni Rosiello Isabella, 57n., 191n.
Zàppia Lucrezia, 64n., 246n.
Zeldin Theodore, 53n.
Zennaro Agostino, 125
Zini Luigi, 239

Pubblicazioni degli Archivi di Stato

L'Ufficio centrale per i beni archivistici - Divisione studi e pubblicazioni cura l'edizione di un periodico (Rassegna degli Archivi di Stato), di cinque collane (Strumenti, Saggi, Fonti, Sussidi, Quaderni della Rassegna degli Archivi di Stato) e di volumi fuori collana. Tali pubblicazioni sono in vendita presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato.

Altre opere vengono pubblicate a proprie spese da editori privati, che ne curano anche la distribuzione.

Il catalogo completo delle pubblicazioni può essere richiesto alla Divisione studi e pubblicazioni dell'Ufficio centrale per i beni archivistici, via Gaeta, 8a - 00185 Roma.

«RASSEGNA DEGLI ARCHIVI DI STATO»

Rivista quadrimestrale dell'Amministrazione degli Archivi di Stato. Nata nel 1941 come «Notizie degli Archivi di Stato», ha assunto l'attuale denominazione nel 1955.

STRUMENTI

CXXI. *Fonti per la storia artistica romana al tempo di Paolo V*, a cura di ANNA MARIA CORBO e MASSIMO POMPONI, Roma 1995, pp. 286, L. 17.000.

CXXII. *I ‹Documenti turchi› dell'Archivio di Stato di Venezia. Inventario della miscellanea*, a cura di MARIA PIA PEDANI FABRIS, con l'edizione dei regesti di ALESSIO BOMBACI, Roma 1994, pp. LXXII, 698, tavv. 6, L. 29.000.

CXXIII. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Ministero per le armi e munizioni. Contratti. Inventario*, a cura di FRANCESCA ROMANA SCARDACCIONE, Roma 1995, pp. 516, illustrazioni, L. 34.000.

CXXIV. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Volantini antifascisti nella carte della Pubblica sicurezza (1926-1943). Repertorio*, a cura di PAOLA CARUCCI, FABRIZIO DOLCI, MARIO MISSORI, Roma 1995, pp. 242, tavv. 64, L. 23.000.

CXXV. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Direzione generale della Pubblica sicurezza. La stampa italiana nella serie F.1 (1894-1926). Inventario*, a cura di ANTONIO FIORI, Roma 1995, pp. 268, L. 18.000.

CXXVI. FONDAZIONE DI STUDI STORICI FILIPPO TURATI-UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO, DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, *Archivio Rodolfo Mondolfo. Inventari*, a cura di STEFANO VITALI e PIERO GIORDANETTI, Roma 1996, pp. 750, L. 34.000.

CXXVII. UNIONE ITALIANA DELLE CAMERE DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA, *Guida agli archivi storici delle Commere di commercio italiane*, a cura di ELISABETTA BIDISCHINI e LEONARDO MUSCI, Roma 1996, pp. XLII, 194, tavv. 18, L. 21.000.

CXXVIII. *Gli Archivi Pallavicini di Genova*. II. *Archivi aggregati. Inventario*, a cura di MARCO BOLOGNA, Roma 1996, pp. XII, 476, L. 37.000.

CXXIX. ROBERTO MARINELLI, *Memoria di provincia. La formazione dell'Archivio di Stato di Rieti e le fonti storiche della regione sabina*, Roma 1996, pp. 316, tavv. 55, L. 18.000.

CXXX. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE, *Imperiale e real corte. Inventario*, a cura di CONCETTA GIAMBLANCO e PIERO MARCHI, Roma 1997, pp. VIII, 532, tavv. 22.

SAGGI

32. *Italia Judaica. Gli ebrei in Sicilia sino all'espulsione del 1492. Atti del V convegno internazionale, Palermo 15-19 giugno 1992*, Roma 1995, pp. 500, tavv. 30, L. 24.000.
33. *Le fonti diplomatiche in età moderna e contemporanea. Atti del convegno, Lucca 20-25 gennaio 1989*, Roma 1995, pp. 632, L. 54.000.
34. *Gli archivi per la storia dell'alimentazione. Atti del convegno, Potenza-Matera 5-8 ottobre 1988*, Roma 1995, tt. 3, pp. 2.030, L. 132.000.
35. *Gli archivi degli istituti e delle aziende di credito e le fonti d'archivio per la storia delle banche. Tutela, gestione e valorizzazione. Atti del convegno, Roma 14-17 novembre 1989*, Roma 1995, pp. 702, L. 28.000.
36. *Gli archivi per la storia della scienza e della tecnica. Atti del convegno internazionale, Desenzano del Garda, 4-8 giugno 1991*, Roma 1995, tt. 2, pp. 1.338, L. 97.000.
37. *Fonti archivistiche e ricerca demografica. Atti del convegno internazionale, Trieste, 23-26 aprile 1990*, Roma 1996, tt. 2, pp. 1.498, L. 70.000.
38. *Fonti e problemi della politica coloniale italiana. Atti del convegno, Taormina-Messina, 23-29 ottobre 1989*, Roma 1996, tt. 2, pp. 1.278.

39. *Gli archivi dei partiti politici. Atti dei seminari di Roma, 30 giugno 1994 e di Perugia, 25-26 ottobre 1994*, Roma 1996, pp. 420.
40. *Gli standard per la descrizione degli archivi europei. Esperienza e proposte. Atti del Seminario internazionale, San Miniato, 31 agosto - 2 settembre 1994*, Roma 1996, pp. 454.
41. *Principi e città alla fine del Medioevo*, a cura di SERGIO GENSINI, Roma 1996, pp. x, 476, L. 65.000 [1].

FONTI

XX. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Fonti per la storia della scuola.* III. *L'istruzione classica (1860-1910)*, a cura di GAETANO BONETTA e GIGLIOLA FIORAVANTI, Roma 1995, pp. 442, L. 31.000.

XXI. ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Fonti per la storia della scuola.* IV. *L'inchiesta Scialoja sulla istruzione secondaria maschile e femminile (1872-1875)*, a cura di LUISA MONTEVECCHI e MARINO RAICICH, Roma 1995, pp. 642, L. 51.000.

XXII. ARCHIVIO DI STATO DI FIRENZE, *I Consigli della Repubblica fiorentina.* Libri fabarum XVII *(1338-1340)*, a cura di FRANCESCA KLEIN, prefazione di RICCARDO FUBINI, Roma 1995, pp. XVIII, 482, L. 42.000.

XXIII. *I Libri Iurium della Repubblica di Genova*, I/2, a cura di DINO PUNCUH, Roma 1996, pp. XIV, 574, L. 41.000.

XXIV. *Lettere di Ernesto Buonaiuti ad Arturo Carlo Jemolo. 1921-1941*, a cura di CARLO FANTAPPIÈ, introduzione di FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, Roma 1997, pp. 300.

SUSSIDI

8. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Le fonti archivistiche. Catalogo delle guide e degli inventari editi (1861-1991)*, a cura di MARIA TERESA PIANO MORTARI e ISOTTA SCANDALIATO CICIANI. Introduzione e indice dei fondi di PAOLA CARUCCI, Roma 1995, pp. 538.
9. *Riconoscimenti di predicati italiani e di titoli nobiliari pontifici nella Repubblica italiana. Repertorio*, a cura di WALTER PAGNOTTA, Roma 1997, pp. 354.

---

[1] Il volume, coedito con il Centro di studi sulla civiltà del tardo Medioevo, è in vendita presso Pacini editore, via Gherardesca, 56014 OSPEDALETTO.

QUADERNI DELLA «RASSEGNA DEGLI ARCHIVI DI STATO»

77. *Il «Sommario de' magistrati di Firenze» di ser Giovanni Maria Cecchi (1562). Per una storia istituzionale dello Stato fiorentino*, a cura di ARNALDO D'ADDARIO, Roma 1996, pp. 118.
78. *Gli archivi economici a Roma. Fonti e ricerche. Atti della giornata di studio, Roma dicembre 1993*, Roma 1997, pp. 144.

PUBBLICAZIONI FUORI COLLANA

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, I (A-E), Roma 1981, pp. XVIII, 1042, L. 12.500; II (F-M), Roma 1983, pp. XVI, 1088, L. 29.200; III (N-R), Roma 1986, pp. XIV, 1302, L. 43.100; IV (S-Z), Roma 1994, pp. XVI, 1412, L. 110.000.

ARCHIVIO DI STATO DI GENOVA, *Inventario dell'Archivio del Banco di S. Giorgio (1407-1805)*, sotto la direzione e a cura di GIUSEPPE FELLONI, *Presentazione*, Roma 1989, pp. 36; III, *Banchi e tesoreria*, Roma 1990, t. 1°, pp. 406, L. 25.000; Roma 1991, t. 2°, pp. 382, L. 23.000; t. 3°, pp. 382, L. 24.000; t. 4°, pp. 382, L. 24.000; Roma 1992, t. 5°, pp. 382, L. 24.000; Roma 1993, t. 6°, pp. 396, L. 25.000; IV, *Debito pubblico*, Roma 1989, tt. 1°-2°, pp. 450 e 440, L. 26.000; Roma 1994, t. 3°, pp. 380, L. 27.000; t. 4°, pp. 376, L. 27.000; t. 5°, pp. 378, L. 27.000; Roma 1995, t. 6°, pp. 380, L. 29.000; Roma 1996, t. 7°, pp. 376, L. 27.000; t. 8°, pp. 406.

Administration in Ancient Societies. Proceedings of Session of the 13th International Congress of Anthropological and Ethnological Sciences, Mexico City, July 29 - August 5, 1993, edited by PIERA FERIOLI, ENRICA FIANDRA, GIAN GIACOMO FISSORE, Roma 1996, pp. 192, L. 100.000[2].

ARCHIVIO DI STATO DI TORINO, *Securitas et tranquillitas Europae*, a cura di ISABELLA MASSABÒ RICCI, MARCO CARASSI, CHIARA CUSANNO, con la collaborazione di BENEDETTA RADICATI DI BROZOLO, Roma 1996, pp. 320, illustrazioni, L. 40.000.

---

[2] Il volume, coedito con il Centro internazionale di ricerche archeologiche, antropologiche e storiche, è in vendita presso Scriptorium, Settore università G.B. Paravia & C. SpA, via Piazzi, 17 - 10129 Torino.

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, DIVISIONE V STUDI E PUBBLICAZIONI, *L'attività della Amministrazione archivistica nel trentennio 1963-1992. Indagine storico-statistica*, a cura di MANUELA CACIOLI, ANTONIO DENTONI-LITTA, ERILDE TERENZONI, Roma 1996, pp. 418.

ALTRE PUBBLICAZIONI DEGLI ARCHIVI DI STATO

I seguenti volumi sono stati pubblicati e diffusi per conto dell'Ufficio centrale per i beni archivistici da case editrici private.

CAMILLO CAVOUR, *Epistolario, 1857*, a cura di CARLO PISCHEDDA e ROSANNA ROCCIA, Firenze, Olschki 1994, XIV, tt. 2, pp. VIII, 726.

UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *L'Archivio di Stato di Milano*, a cura di GABRIELLA CAGLIARI POLI, Firenze, Nardini, 1992, pp. 254, tavole (I tesori degli Archivi).

UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *L'Archivio di Stato di Roma*, a cura di LUCIO LUME, Firenze, Nardini, 1992, pp. 286, tavole (I tesori degli Archivi).

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *Il viaggio di Enrico VII in Italia*, Città di Castello, Edimond, 1993, pp. XII, 328, tavv. 94.

UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *L'Archivio di Stato di Torino*, a cura di ISABELLA MASSABÒ RICCI e MARIA GATTULLO, Firenze, Nardini, 1994, pp. 278, tavole (I tesori degli Archivi).

UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *L'Archivio di Stato di Bologna*, a cura di ISABELLA ZANNI ROSIELLO, Firenze, Nardini, 1995, pp. 238, tavole (I tesori degli Archivi).

UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, *L'Archivio di Stato di Firenze*, a cura di ROSALIA MANNO TOLU e ANNA BELLINAZZI, Firenze, Nardini, 1995, pp. 278, tavole (I tesori degli Archivi)

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI. UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI, Gentium memoria archiva. *I tesori degli archivi. Catalogo della mostra, Museo nazionale di Castel Sant'Angelo, 24 gennaio - 24 aprile 1996*, Roma, Ed. De Luca, 1996, pp. 304, tavole.